Trabajo Decente
Vida Digna Colombia

#SindicalismoEsPaz

8º Informe de Trabajo Decente y seguimiento a la gestión del Ministerio de Trabajo 2014

EDICIONES
ens ESCUELA NACIONAL SINDICAL

8º Informe de Trabajo Decente y seguimiento a la gestión del Ministerio de Trabajo 2014

Los retos de Colombia por el Trabajo Decente

Coordinadora
Carmen Lucía Tangarife

Equipo de Investigación
Carlos Julio Díaz
Daniel James Hawkins
Edwin Mauricio Villamil
Eugenio Castaño
Héctor Vásquez Fernández
Juan Bernardo Rosado
Luciano Sanín
Natalia García Guzmán
Óscar Gallo
Sandra Milena Muñoz
Viviana Osorio
Viviana Colorado

Medellín, junio de 2015

EDICIONES ens ESCUELA NACIONAL SINDICAL

© Escuela Nacional Sindical, 2015
Calle 51 No. 55-84
Tel: 513 31 00
E-mail: fondoeditorial@ens.org.co
htpp://www.ens.org.co
Medellín-Colombia

Serie: Documentos de la Escuela
8º Informe de Trabajo Decente y seguimiento
a la gestión del Ministerio de Trabajo 2014
Los retos de Colombia por el Trabajo Decente

Fotografía de portada;
«Fantasia», Jackson Romanelli Viana Brasil, 2013.

Diseño y diagramación:
Raúl Humberto París Ángel

ISSN: 1794-9270

Este material se puede reproducir total o parcialmente por
cualquier medio, previo permiso de los editores.

Contenido

I. Contexto político, social y económico 7
El Trabajo Decente y la Construcción de la Paz . 9
La desigualdad: nuevas miradas, viejos estancamientos 10
Contexto sobre la desindustrialización 12

2. Estructura, funciones y diseño institucional del Ministerio del Trabajo 15
Balances y retos del sistema de inspección laboral en la actual estructura institucional del Ministerio de Trabajo 17
Balance cuatro años de rediseño institucional . . 17
Que se tuvo en cuenta en el rediseño institucional, pero que aún no generan impactos 18
No hicieron parte del rediseño institucional y su omisión genera incumplimiento a los convenios 81 y 129 de OIT 25
Retos del sistema de inspección para materializar los cambios institucionales. 27

3. Análisis Dimensiones de Trabajo Decente 29
3.1 Oportunidades de Empleo 31
Acuerdos de formalización sin debida suscripción, implementación y seguimiento 37
3.2 Ingresos Adecuados y Trabajo productivo . . 40
Ingresos del trabajo, clase media y pobreza . . . 44
Los resultados del crecimiento económico benefician a muy pocos 46
3.3 Horas de Trabajo Decente 47
3.4 Conciliación entre la vida laboral y familiar . 49
3.5 Estabilidad y Seguridad en el Trabajo 52
Tercerización: fenómeno en crecimiento y con débil regulación y control estatal. 56
3.6 Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo 63
3.7 Entorno de Trabajo Seguro 89
Los riesgos laborales en el sector agrícola y la construcción 93
3.8 Seguridad Social 95

3.9 Diálogo Social: una herramienta para la paz que requiere sindicatos fuertes y representativos 97

4. Transparencia en la información 115
Los sistemas de información en Colombia y sus retos laborales 117

5. Trabajo rural y construcción de paz 121
Un problema de nunca acabar 123
Las cifras laborales: un panorama poco alentador . 126
Los retos de la Habana: una mirada hacia lo rural . 130
Los resultados del Censo 137
El país de los campesinos y campesinas 141

Bibliografía 145

«Niños y muertos», Juan Carlos Olivares Martínez, El Salvador, 2013.

I. Contexto político, social y económico

El Trabajo Decente y la Construcción de la Paz

La agenda del movimiento sindical colombiano en los últimos años ha girado principalmente alrededor de tres ejes: la defensa de la libertad sindical y el crecimiento de las organizaciones, la reducción de la tercerización y la ampliación de la formalización laboral y la reparación colectiva. Estos ejes, sin duda, resultan vitales para la construcción del Trabajo Decente en el país y absolutamente relevantes en su aporte a la construcción de la paz.

Ahora bien, con las perspectivas bastante ciertas de que se logren antes del 23 de marzo de 2016 acuerdos para la terminación del conflicto armado interno con las FARC y la expectativa del inicio de conversaciones con el ELN, el principal reto de todos los actores sociales y políticos del país, empresarios, instituciones públicas, partidos políticos y movimientos sociales, será el de prepararse para la construcción de la paz, identificando la agenda y los escenarios que permitirán avanzar en la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho.

El reto principal de la construcción de la paz será que aprendamos como sociedad a tramitar, resolver y transformar los conflictos de manera pacífica y fructífera para las personas y para los intereses públicos. Los acuerdos de La Habana seguramente generarán una ola modernizadora en el país, y ojalá que esa ola contribuya a democratizarlo. En el mundo del trabajo la modernización y democratización pasan por la legalidad laboral y diálogo social.

La agenda estructural para el logro del Trabajo Decente, en sus tres ejes, como dijimos, cobra más vigencia y posibilidad, y dentro de esta emergen con fuerza algunos temas que serán cruciales para la construcción de la paz. En primer lugar, el tema de reparación colectiva, en segundo lugar, el de verdad histórica, en tercer lugar, el de garantías para el ejercicio de la acción sindical; en cuarto lugar, el de trabajo decente en el agro; y en quinto lugar, el fortalecimiento de la institucionalidad pública laboral.

En reparación colectiva porque tanto en los acuerdos que se vienen logrando entre el gobierno y las FARC en La Habana este tema se ha priorizado, porque el movimiento sindical ha logrado, en el marco de la Ley de Víctimas, que se cree una subcomisión de concertación para definir la política de reparación colectiva para el sindicalismo.

En verdad histórica, porque se ha logrado entre el gobierno y las FARC un acuerdo para crear una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y un acuerdo de justicia transicional, para el desarrollo de estos

acuerdos, con seguridad el sindicalismo y otros actores sociales avanzarán mucho más en los procesos de recuperación de la memoria histórica y construirán acuerdos y propuestas para buscar incluir la violencia antisindical como uno de los ejes de esta comisión y la jurisdicción de paz que se creará.

En garantías para el ejercicio de la acción sindical, porque de los acuerdos de La Habana en el punto 2.2.2 se ha establecido la necesidad de reformar las normas y políticas para brindar garantías para la movilización y la protesta, muy necesarias habida cuenta del gran crecimiento de la protesta por razones laborales y la respuesta del Estado criminalizando la acción sindical, en este campo sin duda se abrirían debates sobre la derogatoria de la Ley de Seguridad ciudadana, el establecimiento de un mecanismo judicial específico para la protección contra actos de discriminación e injerencia antisindical y la regulación legal de la huelga de acuerdo con las recomendaciones al OIT y las sentencias de las altas Cortes.

En trabajo decente en el agro, igualmente los acuerdos hasta ahora logrados en La Habana en el tema de desarrollo rural, implicarán sin duda un proceso amplio de modernización de las relaciones laborales, en donde serán vitales propuestas para un desarrollo con trabajo decente, a través de la negociación colectiva con organizaciones sindicales que se construyan. El impulso modernizador del campo que con seguridad traerá la implementación de los acuerdos deberá tener al centro, la vigencia del Código Sustantivo del Trabajo en el campo, la presencia de la institucionalidad pública laboral (jueces laborales e inspectores del trabajo). Ya el gobierno le ha pedido a la OIT cooperación técnica para la implementación de las normas internacionales en el agro (inspección rural, asociación sindical).

Y en fortalecimiento de la institucionalidad pública laboral, porque tanto en sentido general, como en el particular del mundo del trabajo, el esfuerzo mayor que deberá emprender la sociedad colombiana estará en fortalecer la instituciones públicas para prevenir y solucionar los conflictos laborales, lo que sin duda requerirá de nuevos marcos legales que contribuyan a establecer relaciones laborales basadas en el respeto de los derechos laborales y en el diálogo y la negociación colectiva. Con seguridad se harán debates alrededor de la política de formalización laboral, el fortalecimiento de la inspección laboral, la negociación colectiva por rama de actividad económica y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

La desigualdad: nuevas miradas, viejos estancamientos

El tema de la desigualdad está de moda. Luego de pasar décadas condenada a un silencio público y académico, con el lanzamiento de la obra maestra de Thomas Piketty en 2014 y su inesperado

éxito internacional, nuevamente se está discutiendo el significado de la desigualdad para el desarrollo socioeconómico, además de las múltiples formas que existen para medirse. Sin lugar a duda era hora de volver a centrar las discusiones sobre la relación entre el tipo de desarrollo económico y la desigualdad, luego de los choques político-económicos de corte neoliberal que enfatizaron la necesidad de disminuir las tasas de pobreza extrema, a través de políticas públicas asistencialistas y centradas en poblaciones de extrema vulnerabilidad y precariedad, mientras que se ignoraba las desigualdades estructurales y sesgadas en favor de grupos selectos.

Por cierto, para muchos economistas y políticos las desigualdades encontradas en sociedades modernas se deben a la forma en que individuos utilizan sus talentos y recursos en una economía de mercado (Callinicos, 2000, p. 7) y, por ende, no son solamente inevitables sino necesarias para fomentar el crecimiento económico y la riqueza, la cual, desde luego, se distribuye desde arriba hacia abajo por toda la sociedad. Tal fue el argumento político basado en el trabajo académico de Simon Kuznets, a través del cual se generalizaba una tesis de convergencia que afirmaba que con el avance del desarrollo capitalista la desigualdad se reduciría automáticamente (Piketty, 2014, pp.103-116).

Esta ha sido la ideología de los últimos gobiernos colombianos, todos desesperados por atraer la inversión extranjera y negociar y firmar acuerdos comerciales que otorgan fuertes protecciones y jugosas garantías para el gran capital. Argumentan, estos mismos gobernantes, que estas políticas públicas en favor de más integración económica han incrementado las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) al mismo tiempo que han promovido una reducción en las tasas de pobreza y en el índice de desigualdad, medido por el coeficiente de concentración de la riqueza Gini. Primero que todo, el Gini para Colombia no ha presentado una disminución significativa, pasando de 55,1 (2005) a 53,5 (2012) de acuerdo con datos del Banco Mundial (www.datosbancomundial.org), dejando el país con los niveles de desigualdad de ingresos más altos en todo América Latina a pesar de contar con tasas de crecimiento históricamente altas[1]. Segundo, la medición de la desigualdad por ingresos no dice nada sobre la forma como se está concentrado el ingreso y por ende, no se pueden analizar los impactos de los regímenes tributarios en exacerbar o aliviar la concentración del ingreso.

Y es precisamente en este tema que Colombia parece estar rezagado más que casi cualquier otro país del mundo. Por cierto, de acuerdo con un estudio reciente de economistas del equipo de Thomas Piketty, se concluye que el 1 % de la población más rica obtuvo más del 20 % de la totalidad de los ingresos del país y cuando se ajuste el coeficiente Gini derivado de las encuestas de

[1] Entre 2010 y 2013 el crecimiento del PIB colombiano llegó a 4,7 %.

hogares del DANE para que tenga en cuenta los altos ingresos reportados a través de las declaraciones de renta, los niveles de desigualdad aumentarán ((Alvaredo y Londoño , 2013, p.10)). El mismo estudio encontró que para 2010, luego de varios años de fuerte crecimiento del PIB, la distribución de los ingresos no ha mejorado con respecto a los niveles encontrados en 1993 (Alvaredo y Londoño , 2013, p.10) , periodo en el cual los gobernantes de Colombia apenas comenzaron su fascinación por políticas dirigidas hacía la apertura económica. Y más que quedarse estancado en términos distributivos, entre 2003-2006 período de notable crecimiento económico, los súper ricos (categorizado como el percentil 0,01 %) doblaron su participación en los ingresos totales del país, pasando del 1,5 al 3 % (Alvaredo y Londoño , 2013, p.10).

En vez de avanzar en disminuir la desigualdad las políticas han estado orientadas en favorecer a los más acaudalados y esto no ha preocupado el Presidente Santos, quien ratificó la Ley 1429 de 2010, la cual otorgó tasas de impuestos corporativas preferenciales para empresas nuevas formadas bajo el régimen de Sociedades por Acción Simplificada (SAS). De acuerdo con el ex Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), Juan Ricardo Ortega, esta política parece haber incitado a muchos ricos a mover sus ingresos desde la base del impuesto personal hacía la base corporativa, luego de crear empresas unipersonales de ficticia (El Espectador. 1 de abril de 2012), que figuran como SAS, como manera de reducir el monto de impuestos que deben contribuir. Es así, entonces, que el retroceso del país podría estar aumentando aún más, algo que está ocurriendo en gran parte del mundo por políticas públicas hechas por gobernantes entregados, estructuralmente, al poder económico del gran capital, el cual entiende muy bien que estamos en una Guerra de Clases, de la cual, como decía Warren Buffet, los ricos van ganando.

Contexto sobre la desindustrialización

Durante los años de implementación de las políticas neoliberales, Colombia experimentó un proceso de desindustrialización manufacturera que hizo descender su participación en el PIB de niveles del 24 % a menos del 12 % en el día de hoy.

El agro, por su parte, ha sido objeto de políticas que han reducido la producción de alimentos a menos del 1 % del total de hectáreas del rural disperso. Por esa razón hoy se importa más de 10 millones de toneladas de alimentos, que se pueden producir fácilmente en nuestro país con apoyo estatal. La tierra se ha concentrado a niveles tan altos que el Gini supera el 90 %, y existe un profundo conflicto entre su vocación agrícola y el uso efectivo en ganadería extensiva e ineficiente.

La economía ha fundamentado su crecimiento en las exportaciones de commodities tipo enclave, como son palma de aceite, banano, flores, café, minería y petróleo, entre los más importantes. El sector terciario de servicios ha crecido desarticulado y ha comprimido la participación del sector real. La esfera financiera se expande de manera especulativa y parasitaria, en detrimento de la producción agro-alimentaria y manufacturera del país.

De un solo producto: el petróleo, dependía el 60 % de las exportaciones y el 20 % de los ingresos fiscales del país. Ahora, con el desplome de sus precios, se ha agravado el déficit externo y fiscal, lo cual se intenta subsanar con nuevas privatizaciones y reformas tributarias cada vez más regresivas.

El colapso de las exportaciones y el crecimiento de las tasas de interés externas han presionado una devaluación que incrementará el servicio de la deuda pública, agravando aún más el déficit fiscal y forzado una espiral inflacionaria, por la alta dependencia que tiene el consumo interno de las importaciones, con el consecuente deterioro de los ingresos laborales.

El Plan Nacional de Desarrollo insiste con acciones y recursos en apoyar el extractivismo minero-energético y la agro-exportación, así como las fracasadas políticas librecambistas de los TLC, mientras que las manufacturas y la agricultura para el consumo interno casi ni se mencionan.

De los casi 22 millones de ocupados, seis están en la agricultura y las manufacturas, el 27 % del total. Pero cada vez son menos. En el último año la agricultura perdió 54 mil empleos, en tanto la minería se redujo en nueve mil ocupados, pues solo representa el 1,0 % del total nacional. Por otra parte, los sectores de construcción (6,1 % de los ocupados) y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (7,3 %) con tasas superiores al 4 %, aportaron 83 mil y 71 mil ocupados respectivamente.

La construcción normalmente gana en dinámica en los años electorales por las obras públicas; y en las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler la actividad más representativa es la intermediación laboral, que expresa un trabajo inestable y de bajos ingresos. Finalmente, el otro sector que viene jalonando la ocupación es el de comercio, hoteles y restaurantes, que representa el 27,2 % de la ocupación. Con un crecimiento del 1,4 % aportó 82mil ocupados. Pero es un sector que se caracteriza por una informalidad cercana al 80 %.

Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, del DANE, en el último año la tasa de desocupación sigue a la baja. Se ubicó en 9,1 %. La ocupación crece, pero cada vez en condiciones más precarias. Las tasas de desempleo e informalidad siguen siendo de las más altas en el conjunto de países de la región.

Este panorama laboral es la causa lógica de unas condiciones de alta exclusión de la seguridad social, 64 % en promedio, que, como negocio financiero que es, basa su rentabilidad en una

alta accidentalidad y mortalidad en el trabajo, y una negación de acceso a los derechos de pensión y salud.

En lugar de más tratados de libre comercio, extractivismo primario-exportador, reformas tributarias, laborales y pensionales regresivas, y ajuste fiscal neoliberal, se debe impulsar una agenda para desarrollar el agro y las manufacturas como soportes económicos de una política pública de trabajo decente.

«Liberta USA», Joana Toro Mora. USA, 2013.

2. Estructura, funciones y diseño institucional del Ministerio del Trabajo

Balances y retos del sistema de inspección laboral en la actual estructura institucional del Ministerio de Trabajo

Con la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 se le dan facultades al presidente de la república para reorganizar el Ministerio de Trabajo. Mediante el Decreto 4108 de 2011 se crea el Ministerio de Trabajo y con los Decretos 1228 y 4970, ambos de 2011, y el Decreto 1732 de 2012, se ajustó la planta de personal para que eventualmente el Ministerio pueda contratar el número de inspectores al que se comprometió; y se define como estructura institucional el Sistema Nacional de Inspección del Trabajo.[2]

Balance cuatro años de rediseño institucional

Cuatro años después de creado el Ministerio de Trabajo sigue teniendo fuertes debilidades institucionales y le hace falta eficacia en la protección de los derechos, lo que ha permitido que los fenómenos de tercerización ilegal y violaciones a libertades sindicales continúen en circunstancias similares o peores para trabajadores u organizaciones sindicales.

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

Con todos los cambios anunciados en el sistema de inspección se esperaba que la situación mejorara; sin embargo, apenas el 8 % de las sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo ha sido en los sectores priorizados, pero dichas sanciones no logran ser recaudadas, y tampoco han propiciado acuerdos de formalización, pues menos de 1.500 trabajadores han sido beneficiados

[2] El Sistema Nacional de Inspección del Trabajo está conformado por: el Despacho del Ministro del Trabajo; el Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección; la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial; la Subdirección de Inspección, la Subdirección de Gestión Territorial; las Direcciones Territoriales; las Oficinas Especiales y las Inspecciones de Trabajo.

con un vínculo laboral directo por vía de estos acuerdos. Los pocos casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción de las organizaciones sindicales, como ocurrió de manera marginal en los sectores palmero, portuario y minero y de manera importante en el sector azucarero.

Ahora bien el fracaso de la inspección en el sector agrícola se evidencia desde las mismas cifras presentadas por el Ministerio en Memorias a este convenio en el año 2015[1], el cual informa que en este sector durante el año 2014 se realizaron solo 57 inspecciones preventivas y 5 acuerdos de mejora, no se informa sobre el seguimiento a estos acuerdos. De igual forma se menciona que para el año 2013 hubo 2 sanciones y 6 en el 2014. Con relación a las investigaciones administrativas laborales se informa que en 2013 se realizaron más investigaciones, un total de 350, y para el 2014, a pesar del incremento de inspectores, solo se realizaron 177 investigaciones.

Estas cifras son contundentes para concluir que no existe un sistema de inspección en el sector agrícola y que los trabajadores que se desempeñan en este sector están expuestos a los abusos de empleadores sin que se les brinde orientación y protección a sus derechos por parte del Ministerio a través de sus inspectores.

Que se tuvo en cuenta en el rediseño institucional, pero que aún no generan impactos

Se aumenta el número de inspectores, pero no es suficiente

Desde el rediseño del Ministerio una de las principales prioridades establecidas era aumentar el número de inspectores en el país. De entrada, es difícil establecer el número concreto de inspectores de trabajo ante la ambigüedad de cifras ofrecidas por el Ministerio de Trabajo en diferentes informes y medios.

Para febrero de 2014, el Ministerio informó[3] que para entonces existían 685 cargos de inspectores de trabajo provistos. Previamente, según el Informe al Congreso que presenta esta misma entidad para los años 2013-2014, se dijo que entre el periodo de julio de 2013 a junio de 2014, se posesionaron 214 y retiraron 48 Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y con corte al 30 de junio de 2014, hubo 677 Inspectores Activos Ministerio de Trabajo, julio 2014, p. 135). Con posterioridad, en respuesta a nuestra última petición (enviado en agosto de 2014), el Ministerio del Trabajo informó que ha provisto a noviembre de 2014 un total de 703 cargos de inspector laboral.

En otro informe del Ministerio, se plantea que se han creado los mecanismos legales para ampliar a la planta de inspectores a 904 y que «han pasado el proceso de selección 683 inspectores» (Ministerio de Trabajo, 2014). En otra publicación, el

[3] Mediante una respuesta a derecho de petición con número de radicado 31193 y fechado el 25 de febrero de 2014.

Ministerio estableció que tuvo previsto contar con 723 cargos de inspector a finales de 2014, así superando la meta institucional planteada. Y para terminar el enredo numérico, en una publicación del Ministerio, se planteaba que, para octubre de 2014, hubo 714 inspectores activos (Ministerio de Trabajo, 7 de octubre de 2014). De acuerdo con la información suministrada por el Gobierno[4], más de la mitad de los inspectores provistos (403 de los 703 inspectores) se dedicaron a tareas de dirección u oficina, dejando una planta de inspectores muy pequeña para dedicarse exclusivamente a las labores propias de un inspector (o sea, realizar visitas, inspecciones e investigaciones en las empresas). Además, el proceso de contratación de la planta de inspectores está en grave violación a los Convenios 81, teniendo en cuenta que 601 de los inspectores de trabajo están contratados «provisionalmente» es decir sin un sistema de carrera o méritos, ni estabilidad, ni independencia.

Persiste la falta de estabilidad laboral de los inspectores

El Ministerio de Trabajo en su nueva estructura sigue desconociendo el mandato constitucional contenido en el articulo 125 y de la ley núm. 909 de 2004, la cual establece que los inspectores del trabajo son funcionarios públicos cuyos puestos deben ser provistos por concurso de méritos y forman parte de la carrera administrativa, con estabilidad laboral. Hoy en día la mayoría de estos cargos se da por nombramiento y en provisionalidad. En la actualidad el gobierno colombiano no ha podido garantizar que la totalidad de sus inspectores del trabajo se vinculen mediante carrera administrativa, lo que conlleva a la inestabilidad en el empleo y posibles injerencias en sus decisiones por cambios de gobierno u otras influencias externas.

La falta del sistema de carrera en los inspectores trae como consecuencia la imposibilidad de poder contratar a estos funcionarios por sus aptitudes para el desempeño de las funciones de inspección, además la imposibilidad de evaluarlos en su desempeño hace que la verificación de dichas aptitudes no se pueda llevar a cabo, como si ocurre con el funcionario de carrera administrativa. En la actualidad el Ministerio de Trabajo viene realizando contrataciones que no obedecen a la vinculación mediante carrera administrativa razón por la que los inspectores renuncian fácilmente y el examen de admisión que hace el Ministerio no cumple con los requisitos mínimos para la comprobación de aptitudes.

Se pierden esfuerzos en formación de OIT a inspectores ante la falta de estabilidad laboral

El Ministerio de Trabajo a partir de su plan de fortalecimiento a la inspección a través de la cooperación con la OIT,

[4] Información suministrada por Mintrabajo (agosto de 2014). Véase: «Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia» (preg. 27).

ha capacitado aproximadamente 700 personas en negociación, mediación/resolución de conflictos y se ha entregado una guía pedagógica sobre estos temas a los inspectores en todos los departamentos del país. Pero capacitar inspectores, que en su gran mayoría (85 %) están ocupados en cargos provisionales, sin estabilidad laboral ni posibilidad certera de poner en práctica las nuevas herramientas y métodos de inspección aprendidos, genera mucho escepticismo en términos de los logros posibles y del uso adecuado de estos cuantiosos recursos de formación.

El informe realizado por la Oficina de la OIT en Colombia (OIT, diciembre de 2012).), la cual adelanta capacitaciones en temas laborales, tanto para inspectores y funcionarios del Estado, como para sindicalistas, trabajadores y empleadores, se puede ver en más detalle, los procesos de capacitación ofrecidos a los inspectores de trabajo. Por ejemplo, específicamente, la OIT en Colombia ha diseñado e implementado un programa para inspectores: Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia. Este programa contempló: 4 Módulos de Capacitación, 8 Herramientas en Técnicas de Inspección y 11 Módulos Especiales, y tuvo por objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de las investigaciones sobre el uso de modelos que practican la intermediación laboral ilegal, el uso de pactos colectivos y planes de beneficios que no son negociados colectivamente, como forma de desestimular o inhibir la actividad sindical. El mismo se dirigió especialmente a todos los profesionales del sistema de inspección laboral de Colombia e involucró a 756 personas quienes asistieron a cuatro capacitaciones.

Lastimosamente, la realidad de los hechos contradice las impresiones a primera vista, aunque los participantes de los talleres de la OIT hablan positivamente de un nuevo Ministerio en donde se les facilita el uso de las nuevas herramientas, sus acciones específicas en el campo de la aplicación de la ley distan de sus pronunciamientos. La OIT en Colombia sí ha hecho un buen trabajo en capacitar y guiar a los inspectores de trabajo en el país, además de capacitar a trabajadores, sindicalistas en cómo defender sus derechos laborales y a los empresarios en cómo aplicar a la ley en sus prácticas laborales. Pero, después de diseñar, ofrecer y adelantar estos talleres de capacitación, junto con los manuales pertinentes, los oficiales de la OIT no tienen el mandato para presionar para que las nuevas herramientas y conocimientos se pongan en la práctica institucional del Ministerio de Trabajo, lo que hace que estas capacitaciones aún no impacten la realidad.

Persiste la necesidad de información y asesoría a trabajadores y empleadores

En cuanto a la función de asesoría y de información el Ministerio continúa con la incapacidad institucional de cumplir con

dicha función, al respecto[2] se cree que esta función solo se cumple en los sectores priorizados olvidando que esta obligación es del sistema de inspección para todos los trabajadores. El Ministerio de Trabajo no está cumpliendo con su función toda vez que todo trabajador que llega a las distintas territoriales y a los Centro de Orientación y Atención Laboral (Colabora) son remitidos a los Centros de Atención Laboral (CAL) financiados por USDOL para la asesoría, entre 2013 -2014 los CAL atendieron 14.418 trabajadores, de los cuales 8.687 fueron remitidos para su asesoría por parte del Ministerio de trabajo.

Persisten deficiencias en instalaciones, recursos logísticos y transporte en las territoriales

Las deficiencias en instalaciones y recursos logísticos, sobre todo en las zonas rurales, son evidentes. La dificultad para garantizar un transporte fijo, adecuado y sin autorización previa de la dirección nacional del Ministerio, a los inspectores que se encuentran en las territoriales para la realización de visitas persiste, sin que a la fecha el gobierno haya expedido normatividad que regule o establezca una solución esta problemática. En la Memoria presentada por el Gobierno al convenio 81 en el año 2015, anuncia que se está en proceso de contratación para garantizar el transporte sin que todavía se cuente con el mismo.

No mejora el sistema de denuncias con los nuevos medios implementados

Aunque es una buena iniciativa, el sistema de denuncia no funciona para activar la inspección laboral, es solo un sistema que ofrece orientación al ciudadano. Mediante la creación de Colabora el Ministerio dice haber fortalecido sus canales de atención a la ciudadanía. Se planteó que este Centro permitió un crecimiento del 670 % en atención al ciudadano y logró reducir el tiempo de espera, el cual pasó de tres horas a la atención inmediata. No obstante, a la fecha, Colabora solo tiene presencia en la ciudad de Bogotá, donde los funcionarios no pueden recibir quejas, y solo brindan una simple orientación o filtro de los usuarios para asignarles una cita con los inspectores o una conciliación. En la página principal de Colabora están plasmadas también las líneas telefónicas nacionales del Ministerio del Trabajo (www.mintrabajo.gov.co/colabora.html), tras lograr establecer comunicación con las mismas, es posible corroborar que éstas no funcionan para recibir denuncias y quejas de los ciudadanos sino que se encargan de ubicar a los ciudadanos respecto a cómo llegar personalmente a las distintas territoriales ubicadas en los departamentos, ello luego de tomar todos los datos de quien se comunica, tales como nombre, número de identificación y demás, lo cual a todas luces no garantiza la confidencialidad. Llegado el caso de que un ciudadano requiera presentar una de-

nuncia, querella o solicitud de investigación administrativa, se le solicita al mismo acercarse a las oficinas del Ministerio, lo cual a su vez tampoco brinda garantía alguna de la reserva de identidad de los trabajadores.

Se aumenta multas pero estas no son disuasivas o siguen sin cobrarse

Otra gran debilidad institucional es el hecho de que, aún en los casos más aislados donde se impongan una sanción, las multas resultan ser irrisorias. En el Código Sustantivo de Trabajo (artículo 354) se le da facultad al Ministerio para multar las violaciones al derecho de la Libertad Sindical (máximo 100 smmlv), mientras que para la intermediación ilegal la ley 1610 de 2013 faculta multas hasta 5 mil smmlv. Esta no es una debida protección a la Libertad Sindical. Para concluir aparecen obstáculos conexos a la protección de este derecho fundamental: primero, se deciden que este tipo de investigaciones no son prioritarias; segundo, cuando, en los casos más aislados, se logra imponer una sanción su monto es tan despreciable que no logra cambiar la actitud del violador y tercero son multas que prescriben por falta de cobro coactivo por parte del SENA.

Tabla 1. Sanciones ejecutoriadas por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical (2010-agosto 2014)

Año	N° de sanciones
2010	6
2011	8
2012	7
2013	10
Ene.-ago. 2014	7
Total	38

Fuente: Direcciones Territoriales, herramienta estadística IVC

En casi cinco años el Ministerio de Trabajo solo ha logrado ejecutoriar 38 sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical (ver *Tabla 1*), teniendo en cuenta que, para el mismo periodo, el Ministerio interpuso 9.049 sanciones por violaciones a las leyes laborales. En otras palabras, solo el 0,42 % de todas las sanciones hechas por el Ministerio son por la violación al derecho de asociación sindical.

Se implementa inspección preventiva sin capacidad institucional para el seguimiento

En un gran giro a la forma como el Ministerio de Trabajo concebía su sistema de inspección como un sistema policivo simplemente, se propone poner dentro de sus ejes prioritarios y desde una perspectiva de inspección preventiva, la lucha contra

la tercerización laboral mediante la búsqueda de acuerdos de formalización a partir de la ley 1429 de 2010 y Decreto 2025 de 2011, este último creando un procedimiento para alcanzar acuerdos de formalización laboral, el cual es aplicable durante la investigación del inspector y permitiría vincular trabajadores en contratos con vocación de permanencia, cerrando así la investigación pero generando un documento exigible ante el empleador.

Estos acuerdos se dan en el marco de un trabajo entre inspectores y empleadores, sin una participación real y efectiva de trabajadores u organizaciones sindicales, dando espacio para la celebración de acuerdos que discriminen a los trabajadores, o que se alejen de la realidad laboral, es decir que no se formalicen a todos los trabajadores, o que se seleccionen a algunos trabajadores para formalizar, discriminando a mujeres, jóvenes, sindicalistas, entre otros. No hay garantías para la participación de trabajadores (permisos, acceso a la información, protección contra la discriminación o persecución), ni una participación efectiva, pues «socializar» no implica consultas o bilateralidad en la negociación.

Estos casos de acuerdos de formalización laboral están ligados a la voluntad de las empresas si son de manera preventiva o a la correcta función de inspección y vigilancia del Ministerio del trabajo. Así para que sea eficiente y se logren los objetivos de formalización se requiere: participación activa y real de sindicatos y trabajadores, inspección e información suficiente por parte de inspectores del trabajo, publicidad y seguimiento de dichos acuerdos, y lograr que dichos acuerdos alcancen niveles superiores a los de empresa, es decir, que se generen acuerdos de formalización por sectores.

Pero nada de esto se ha podido llevar a cabo, pues el número aún deficiente de inspectores, la falta de un sistema de información en línea y que el diseño institucional actual no esté pensado para el seguimiento y monitoreo del actuar de las empresas, contribuyen a una imposibilidad por parte del Ministerio de generar cambios que impacten la realidad de los trabajadores.

Se fortalece la conciliación anteponiéndola a las funciones inspección

El Ministerio en su nueva estructura institucional fortalece la función de conciliación y resolución de conflictos siendo esta una de las funciones más desgastantes que siempre ha tenido esta institución. Dicha función ha sido asumida por el Ministerio como un ejercicio de mediación, más no de defensa de derechos de los trabajadores. En ese sentido el inspector no realiza una protección de derechos del trabajador afectado, sino que se presenta como un imparcial entre las partes, que puede incluso legitimar acuerdos que atenten contra los derechos mínimos fundamentales del trabajador.

Muchas de estas conciliaciones son presentadas directamente por los trabajadores, que no tienen recurso para pagar un abogado o defensor privado, y se enfrentan a empresas que generalmente acuden con abogados, siendo su único apoyo el inspector del trabajo que se declara imparcial y no defiende los derechos laborales. En este sentido y atendiendo a que el prestar el servicio de mediación es importante para los trabajadores, este puede ser un servicio prestado por el Ministerio, el trabajador debe tener derecho a un representante o defensor que lo acompañe y lo asesore de forma gratuita.

El rediseño institucional no impacta la conducta de los funcionarios del Ministerio, no hay acceso a la justicia

Tabla 2. Casos que ilustran cómo el Ministerio no responde a su obligación de vigilar, controlar, proteger e imponer sanciones a los empleadores que incumplen la ley laboral

Resoluciones del Ministerio de Trabajo 2012-2015				
Derecho a la libertad sindical violado	**Niega**	**Concede**	**Incompetente**	**Archivo**
Aplicación de la convención	2	5	1	2
Derecho de asociación	2			
Despidos	1			
Negativa a negociar	9	2		
Permiso sindical			1	
Persecución sindical	3	2		
Persecución sindical y despido colectivo	1		1	
Traslado y desmejora con fuero	1		1	1
Tribunal de arbitramento	2			
Total	21	9	4	3
Porcentaje	57 %	24 %	11 %	8 %
Total porcentaje				100 %

Los inspectores continúan con viejas prácticas, como si para ellos la institución y el ordenamiento jurídico no cambiase. Se inhiben de investigar, o se declaran incompetentes, archivan investigaciones, no realizan pruebas, o no realizan inspecciones in situ, y recientemente solo remiten las investigaciones a la fiscalía (sin realizar seguimiento o aportar al trabajo de fiscales).

Por esta razón el sistema de inspección continúa ineficaz con respecto a la protección del derecho a la libertad sindical. Es así como encontramos los casos que ilustran que el Ministerio de Trabajo entre 2012 y 2015 en una muestra de 37 resoluciones administrativas (*Tabla 2*) no responde a su obligación de vigilar, controlar, proteger e imponer sanciones a los empleadores que violan la libertad sindical. En el 76 % de los casos se niega el derecho, archiva o se declara incompetente. Esto datos dejan ver como el uso que hace el Ministerio de los nuevos meca-

nismos de inspección, vigilancia y control no sirve para disuadir las conductas atentatorias ni para restituir derechos.

No hicieron parte del rediseño institucional y su omisión genera incumplimiento a los convenios 81 y 129 de OIT

Apoyo o colaboración por parte de peritos técnicos especializados

El Ministerio del Trabajo no cuenta con el acompañamiento de ninguna clase de peritos especializados en el servicio de inspección para el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Lo más parecido que tiene el Ministerio a estos peritos son los aproximadamente 2 inspectores con los que cuentan las territoriales, encargados de velar por el cumplimiento de normas en salud ocupacional, sin embargo dado sus limitaciones en cuanto al conocimiento específico en temas de salud ocupacional, las visitas de estos inspectores terminan siendo simplemente el lleno de un formato y la revisión ocular al lugar de trabajo, en donde se verifica que haya como mínimo un programa de salud ocupacional y el cumplimiento de los aportes a la ARP.

En este sentido y dada la ausencia de personal especializado, el sistema de inspección no establece dentro de sus funciones investigar los efectos de los procedimientos empleados de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores, tal como lo establece la recomendación 81 de la OIT. Los inspectores tampoco tienen recursos para la contratación de peritos técnicos expertos, lo cual puede generar un grave riesgo o insuficiencia en las inspecciones.

No hay notificación al Ministerio del Trabajo ni inspección in situ en casos de enfermedad profesional, accidentes de trabajo que no sean casos graves o mortales

La notificación al inspector solo se da por causas de accidentes graves y accidentes mortales y la hace la ARP, la ocurrencia de cualquiera de estos dos accidentes no genera visita por parte del inspector, pues el procedimiento consiste en que una vez la ARP notifique al Ministerio se deberá realizar una investigación administrativa dentro de los 6 meses siguientes en el caso de accidente grave, en el caso de accidente mortal a petición de la ARP la investigación deberá realizarse dentro de los 25 días siguientes. En ninguno de estos casos hay inspección in situ, pues las visitas que se realizan son solamente a petición de trabajadores, empleadores y ARP en los casos de incumplimiento a normas en salud ocupacional.

Así pues la notificación del accidente de trabajo se torna inocua puesto que el Ministerio solo tiene conocimiento de estos casos si la ARP le notifica, lo que deja por fuera un gran número de trabajadores que no se encuentran afiliados al sistema de riesgos profesionales. De otro lado, el hecho de que la notificación no genere por lo menos una visita ocular por parte del inspector deja en entre dicho su investigación en los casos de accidente de trabajo, pues solo con las visitas se logran evidenciar posibles causas del accidente y tomar correctivos si hubiere lugar a ellos, como cuando una instalación no cumple con las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores.

El Ministerio se declara incompetente para iniciar procedimiento judicial ante la violación de derechos laborales

No se ha consagrado en el sistema normativo colombiano ni dentro de las funciones, la competencia para que los inspectores de trabajo inicien un procedimiento judicial ante la violación de derechos laborales.

En la práctica realizada por los inspectores de trabajo, cuando se evidencia una disposición legal incumplida, el inspector solo se limita a advertir sus consecuencias si es mediante una audiencia de conciliación y si la violación a la disposición legal se deriva de una visita, el inspector podrá sancionar mediante multa o la sanción que se establezca. Pero en estos dos casos no hay posibilidad ni el mecanismo para que el inspector someta estas situaciones a un procedimiento judicial, ya que el aparato jurisdiccional solo entra en funcionamiento cuando el trabajador decida por cuenta propia acudir a dicha instancia.

Los inspectores no tienen dentro de sus competencias el poner conocimiento de autoridad judicial o administrativa las deficiencias y abusos violatorios de la Ley

A la fecha no ha habido ninguna norma que permita a los inspectores laborales iniciar procedimientos judiciales o penales ante la violación de los derechos de los trabajadores. Tampoco se les ha encomendado dentro de sus funciones esta competencia.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-614/09 ha solicitado a diversos órganos de control internos realizar investigaciones para constatar la creación de «nóminas paralelas» de trabajadores sin derechos laborales en entidades públicas. A la fecha el Ministerio de Trabajo no ha tomado ninguna medida para cumplir la sentencia, y los inspectores continúan siendo incompetentes para la misma.

No se incluye Inspección especializada y con cobertura suficiente en el sector rural

No existe un sistema de inspección laboral en la agricultura ni un programa que demarque el campo de acción en este sector para los inspectores del trabajo. Un sistema especial de

seguimiento laboral en el sector agrícola es inexistente, también un protocolo mediante el cual se defina que es una empresa agrícola y se establezca una línea de demarcación entre la agricultura, la industria y el comercio con la finalidad de que ninguna empresa agrícola quede al margen del sistema de inspección.

El sistema de inspección colombiano no prevé una inspección distinta a la que se desarrolla desde las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo. Dichas oficinas generalmente están ubicadas en las ciudades capitales de los distintos departamentos, esto es, en zonas urbanas. Las inspecciones se realizan de manera similar a las empresas industriales o de prestación de servicios ubicadas en las zonas urbanas.

En Colombia existe una geografía de difícil acceso, y a pesar de que existen municipios y corregimientos a pocos kilómetros, el viaje hasta sitios apartados de los cascos urbanos puede durar horas, incluso días, por esta razón los inspectores del trabajo que se encuentran asentados en los municipios por fuera de las Regionales, son los inspectores que a diario se ocupan de conciliaciones y quejas de trabajadores que se desempeñan en el sector agrícola bien sea en el cultivo o en la cría de animales.

Sin embargo, estos inspectores no hacen nada distinto a lo que un inspector hace en un establecimiento cualquiera, toda vez que: (i) no existe un programa específico de inspección en el trabajo agrícola; (ii) su formación no es la de inspeccionar empresas del sector agrícola, lo que es lamentable pues la falta de especialidad por parte del inspector en este sector conlleva a una inadecuada protección de las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores agrícolas.

En la actualidad los inspectores del trabajo de las distintas municipalidades rurales, que están ubicados fuera de las capitales departamentales y se encuentran en zonas de economía agrícola, son encargados de realizar todo tipo de actividades administrativas, llevar conciliaciones, resolver consultas, entre otras funciones que les impide realizar inspección in situ en las empresas y fincas de producción agrícola. Estos inspectores solo se dedican a atender las quejas y consultas de los trabajadores de fincas, omitiendo por completo las obligaciones que genera el convenio. Al respecto la recomendación 133 de la inspección del trabajo en la agricultura establece en el artículo 3 numeral 1, que «normalmente las funciones de los inspectores del trabajo en la agricultura no deberían comprender la de actuar como conciliadores o árbitros en los conflictos del trabajo.»

Retos del sistema de inspección para materializar los cambios institucionales

Los cambios institucionales no han logrado los resultados deseados por varias razones: *i)* la ausencia de una política pública de

inspección laboral que genere cambios en las prácticas de los inspectores de trabajo, establezca resultados claros, y de publicidad de su actuación; *ii)* la poca participación que tienen las organizaciones sindicales en las estrategias de inspección y *iii)* La ausencia de control interno y de control social frente a las actuaciones de algunos inspectores del trabajo que garantizan la impunidad y dificultan el acceso a la justicia.

Las organizaciones sindicales, a pesar de la inicial desconfianza e incluso temor, se han dedicado en los últimos años a buscar organizar a los trabajadores tercerizados, a defenderse de todos los actos de discriminación antisindical a que son sometidos por las empresas, a denunciar ante la Fiscalía, a presentar querellas ante el Ministerio de Trabajo de estos actos, a generar protestas y en algunos casos, donde ha sido posible, a negociar y llegar a acuerdos para formalizar y vincular laboralmente a los trabajadores.

Todas estas acciones encuadradas en una estrategia de exigibilidad de las nuevas normas y procedimientos diseñados por el gobierno para mejorar el sistema de inspección. Sin embargo falta un último y necesario componente que es la voluntad política del Ministerio de Trabajo para generar cambios, en donde se evidencie la toma de decisiones que materialicen el respeto por los derechos laborales.

«Cortando el sol». Verónica Alejandra Gómez, Argentina, 2016.

3. Análisis Dimensiones de Trabajo Decente

3.1 Oportunidades de Empleo

Por el lado de la tasa de desempleo, la aspiración por parte del gobierno era ubicarla en un dígito y a una tasa de 8,9 %. Para el 2014 si bien se ubicó en un dígito permanece por encima del 9,0 %. Más allá de que se evidencien disminuciones en la tasa de desempleo debe hacerse un análisis sobre la calidad de los empleos generados y las verdaderas razones por las que se está disminuyendo el desempleo, por un verdadero impacto de nuevos empleos generados o al contrario es por un estancamiento en la tasa global de participación, o un incremento de la tasa de inactividad. Al parecer esta disminución respondió a una estabilización de la tasa de participación en 64,2 % y de la tasa de inactividad en 35,8 %, más que por un efectivo incremento del empleo, el cual tuvo una muy baja tasa de crecimiento, 2,2 % de un año a otro.

Tabla 3. Indicadores principales del mercado laboral. 2013-2014.

Indicador Mercado Laboral	2013	2014
Población Económicamente Activa	23.292.000	23.654.000
Población ocupada	21.048.000	21.503.000
Tasa de Ocupación	58,0 %	58,4 %
Población desocupada	2.243.000	2.151.000
Tasa de Desempleo	9,6 %	9,1 %
Ocupados informales para 23 ciudades y AM	5.689.000	5.757.000
Tasa de Informalidad para 23 ciudades y AM	50,5 %	49,6 %
Total empleados particulares	7.660.000	8.124.000
Participación del empleado particular en el empleo nacional	36,4 %	37,8 %
Total ocupados cuenta propia	9.002.000	9.163.000
Participación del cuenta propia en el empleo nacional	42,8 %	42,6 %
Ocupados asalariados	9.979.000	10.373.000
Porcentaje de trabajadores asalariados	47,4 %	48,2 %

Fuente: GEIH, DANE.

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

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

Tabla 4. Indicadores de cumplimiento del PND 2010-2014.

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

Centrando la atención en los ocupados se encontró que estos continúan agrupándose en dos posiciones ocupacionales, por un lado se ubicaron los cuentapropistas con una participación de 42,6 % y un incremento de 1,8 % para un total de 9.163.000 ocupados en esta posición y por el otro lado, los empleados particulares que participaron con el 37,8 % en el empleo total y presentaron una destacada variación de 6,1 %, para un total de 8.124.000 ocupados particulares.

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

La mayoría de los ocupados en el país, 51,8 %, se caracterizaron por ser ocupados no asalariados, esto es 11.130.000 personas que podrían estar en empleos de baja calidad. Por su parte el 48,2 % se ubicó como asalariado, siendo estos un total de 10.373.000 ocupados. Estos últimos tuvieron un crecimiento de 4,0 % con respecto a 2013, crecimiento que se vio opacado

por el hecho de que los no asalariados siguen creciendo, 0,5 %, y se convierten en los más representativos en el empleo nacional

Además, se encontró que para el 2014 el 64,0 % de los ocupados no tenían protección social integral y más de 3 millones estaban en relaciones laborales ilegales, sin contrato de trabajo ni protección social.

Tabla. 5. Protección social y relaciones laborales ilegales 2014

Indicador	2014
Ocupados total nacional	21.503.000
Ocupados con protección social	7.750.000 (36 %)
Ocupados sin protección social	13.750.000 (64 %)
Ocupados en relaciones laborales ilegales, sin contrato de trabajo y sin protección social	3.700.000

Formalización Laboral y Empresarial

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

Tabla 6. Indicadores de cumplimiento del PND 2010-2014.

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

Dentro del PND se tenía como meta llegar a una tasa de informalidad laboral nacional de 54,4 %. Para el primer semestre de 2014 la tasa de informalidad laboral medida por el acceso a la

seguridad social (salud, pensión, riesgos laborales) se ubicó en 63,0 %. Para las 13 áreas se pretendía llegar a una tasa de informalidad de 46,0 %, sin embargo, este propósito no logró consolidarse y al contrario se ubicó en 48,4 % representando un total de 5.076.000 ocupados en esta condición. Es importante recordar que en la informalidad laboral se concentra la población con una deficiente calidad de empleo, en cuanto a ingresos, estabilidad, negociación laboral, jornada laboral y acceso a la seguridad social.

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

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

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

Tanto trabajadores como empleadores y gobierno coinciden en que es necesario reformar el actual sistema de pensiones, sin embargo no hay coincidencias absolutas en relación con las alternativas de reforma, en torno a lo cual hay discrepancias e intereses contrapuestos. Instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), entre otras tienen propuestas que en el fondo están orientadas a fortalecer el negocio de los fondos privados de pensiones y a hacer sostenible fiscalmente el sistema, pero ninguna le apuesta a ampliar efectivamente la cobertura y asegura ingresos para la vejez.

En el caso del sistema de riesgos laborales si bien se superó la meta propuesta para el 2014 en cuanto a número de afiliados, 8.935.748 para este año, continúa la exclusión sistemática de trabajadoras y trabajadores a esta protección social, pues solo

el 41,6 % del total de ocupados en el país goza de la misma, así las cosas el gobierno no logra superar la meta de cobertura universal. De cada 100 ocupados están por fuera del sistema de riesgos laborales 58 de ellos; además preocupa que del total de afiliados solo el 4,7 % corresponde a trabajadores independiente. Lo anterior es alarmante cuando la accidentabilidad laboral no se detiene. Para el 2014 los accidentes se incrementaron en 15,7 % respecto a 2013, esta misma tendencia la presentaron las enfermedades laborales y las muertes en el trabajo. En 2014 ocurrieron 580 muertes calificadas, se destacan las ocurridas en el sector inmobiliario y la construcción.

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

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

Una característica de los ocupados informales es su baja educación. Se encontró que el 51,8 % ha cursado hasta secundaria como nivel máximo, el 28,0 % hasta primaria y solo 17,5 % cuenta con educación superior. El resultado de esta situación es que en el país los empleos formales que se generan sean cubiertos en su mayoría por la población del quintil de ingresos más alto que puede acceder con más facilidad a estudios superiores.

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

incrementos en la exclusión y la inseguridad social. Por su parte los adultos mayores al no cotizar a pensiones ponen en riesgo su autonomía y sostenibilidad económica en el mediano plazo.

Por otro lado, las ramas de actividad económica que más alta tasa de informalidad laboral según el acceso a la seguridad social en salud tienen son aquellas que tienen una alta participación en el empleo total. La Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura participó con el 16,3 % en el empleo total y 9 de cada 10 ocupados en esta actividad estaban en la informalidad (86,4 %); el Comercio, hoteles y restaurantes participó con el 27,2 % del empleo pero 7 de cada 10 ocupados eran informales (74,9 %); la Construcción aportó el 6,1 % del empleo en el país y 7 de cada 10 ocupados se encontraban en la informalidad (70,5 %); Transporte, almacenamiento y comunicaciones aportó el 8,3 % del empleo y tuvo una tasa de informalidad de 63,3 %; finalmente la Industria manufacturera contribuyó con el 12 % de la ocupación del país tiene 5 de cada 10 ocupados en la informalidad (53,3 %).

Tabla 7. Participación de las ramas de actividad económica en el empleo total y tasa de informalidad laboral por rama de actividad. 2014.

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

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

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

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

Acuerdos de formalización sin debida suscripción, implementación y seguimiento

En un gran giro a la forma como el Ministerio de Trabajo concebía su sistema de inspección como un sistema policivo simplemente, se propone poner dentro de sus ejes prioritarios y desde una perspectiva de inspección preventiva la lucha contra la tercerización laboral mediante la búsqueda de acuerdos de formalización a partir de la ley 1429 de 2010 y el Decreto 2025 de 2011, esta última creando un procedimiento para alcanzar acuerdos de formalización laboral, el cual es aplicable durante la investigación del inspector y permitiría vincular trabajadores en contratos con vocación de permanencia, cerrando así la investigación pero generando un documento exigible ante el empleador.

Es así como efectivamente, la legislación colombiana contempla la posibilidad que un inspector, luego de identificar un caso de intermediación laboral ilegal, pueda iniciar los trámites que podrán terminar con la suscripción de un acuerdo de formalización. De acuerdo con las normas que lo regulan, específicamente la Ley 1610 de 2013 y la Resolución 321 de 2013, dicho acuerdo "deberá ser socializado previamente por parte del empleador con los trabajadores a formalizar, de lo cual se dejará evidencia que hará parte integral del respectivo Acuerdo de Formalización Laboral» (artículo 2).

El Ministerio de Trabajo ha logrado suscribir varios de estos Acuerdos con empresas beneficiarias que previamente violaban la legislación laboral, practicando la intermediación laboral ilegal. En total el Ministerio habla de la suscripción de 80 Acuerdos de Formalización hasta enero de 2015 (Ministerio de Trabajo, 15 de enero de 2015), los cuales beneficiaron a 20.600 trabajadores. Adicionalmente, plantea que, para 2015, estarán en proceso de suscripción otros 43 proyectos de formalización los cuales beneficiarán a 4.500 trabajadores. No obstante, además de la poca incidencia que estos Acuerdos logran tener en un océano de prácticas laborales violatorias de los derechos laborales (ya que solo benefician a menos del 0,1 % del total de población ocupada del país), hay que enfatizar que los Acuerdos se hacen, luego de que a la empresa se le encuentran pruebas de violación de la ley y que el Acuerdo ofrece una condonación de la sanción impuesta.

Casos emblemáticos de formalización irregular o indebida

Caso Metro

El mismo Ministerio ha suscrito varios Acuerdos de Formalización con empresas tercerizadoras bajo la noción que el tipo de contrato laboral no importa, es solo el hecho de tener un contrato laboral con las mínimas condiciones básicas establecidas por la ley colombiana, como es el caso del Metro de Medellín, una de las empresas icónicas del Valle de Aburrá, la cual promueve la fragmentación empresarial para concordar prácticas de intermediación laboral a través de dos fundaciones: la Fundación Pascual Bravo que contrata los conductores de los buses de Metroplus, y la Fundación de la Universidad de Antioquia que contrata estudiantes de la misma entidad universitaria para adelantar la actividad misional del Metro, la conducción de los trenes.

Esta práctica que elimina la posibilidad de que estos trabajadores tengan contratos directos con el Metro, dejándoles en un estado de inestabilidad, y con pocas posibilidades reales de afiliarse al sindicato del Metro, Sintrametro. En el 2013 el Ministerio de Trabajo suscribió dos Acuerdos de Formalización entre la Empresa de Transportes Masivo del Valle de Aburrá (el Metro) y la Fundación Universidad de Antioquia[5], por un lado, y entre el Metro y la Fundación Pascual Bravo[6], dos acuerdos de formalización sin precedentes al formalizarse con tercerizadoras.

Caso Avianca

De otro lado, en muchos de los casos emblemáticos del Ministerio, los acuerdos son engañosos, tanto en la forma en que se presentan como en el contenido. Por ejemplo el Ministerio presenta el Acuerdo suscrito con Avianca, aerolínea número uno del país, en términos de ingresos operacionales y cantidad de pasajeros transportados, como un gran éxito, a pesar que en dicho acuerdo solo se presenten como beneficiarios 1.184 trabajadores de los 3.473 trabajadores que laboraban a través de varias CTA (Servicoopava, Clave Integral, Coodesco, Gestionar) en plena violación a la Ley 1429 de 2010.

De estos 80 acuerdos de formalización, la Escuela Nacional Sindical ha sistematizado 35 para el análisis, en los cuales se pueden observar varias dificultades tanto en la suscripción como en su implementación y seguimiento (ver *Tabla 8*).

[5] Este Acuerdo se suscribió al día 29 de abril de 2013 y se plantea que se benefició a 264 trabajadores.

[6] Este Acuerdo se suscribió el día 26 de abril de 2013 y el Ministerio habla de 179 beneficiados.

Tabla 8. Seguimiento a los 35 acuerdos de Avianca

	Suscripción	Implementación	Seguimiento
Inicio de oficio	5		
Participación sindical desde la suscripción	3		
Trabajadores formalizados		9.180	
Trabajadores que no se formalizaron		2.826	
No dice tipo de contrato		10	
Participación sindical en el seguimiento			1
No fechas de verificación			20
No incluye póliza	1		
No periodicidad de la verificación			15

Al respecto se encontró que:

Suscripción

Solo cinco acuerdos de los 35 analizados fueron producto de la actividad oficiosa del Ministerio de Trabajo, los otros 30 se suscribieron producto de querellas interpuestas por los trabajadores o las empresas, situación que devela el bajo actuar oficioso del Ministerio en la lucha contra la tercerización laboral. Adicionalmente solo en tres casos se adelantó la suscripción del acuerdo con participación de organizaciones sindicales y se encontró que el acuerdo fue suscrito sin el pago de una póliza, una de las obligaciones preestablecidas legalmente para la suscripción de acuerdos de formalización.

Implementación

Del análisis de estos 35 acuerdos, se logra evidenciar que hay un total de 9.180 trabajadores formalizados y 2.826 que quedaron por fuera de los acuerdos. De estos últimos, solo en 13 acuerdos hubo contrato laboral a término indefinido, en nueve a término fijo, en tres tanto fijo como indefinido y en 10 no se estableció el tipo de contratación laboral que tendrían los trabajadores. Este vacío genera incertidumbre y abre un gran margen de posibilidades para que el empleador no cumpla el acuerdo ni se vea obligado a formalizar con vocación de permanencia.

Seguimiento

De la muestra de 35 acuerdos suscritos, en 20 de estos no se establece las fechas de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, situación que aumenta el riesgo de incumplimiento por parte de los empleadores ante la falta de seguimiento, solo en 10 acuerdos se establece que las fechas de seguimiento será cada 5 años, en el

se establece que será cada 2 años, en otros 2 que se verificará cada 10 años y los últimos 2 establecen que se hará cada año.

Ahora bien de estos acuerdos solo 3 establecen periodicidad de verificación anual, 12 semestral, 5 trimestral y 15 no establecen periodicidad de verificación. En lo que tiene que ver con la participación de organizaciones sindicales y centrales en el seguimiento se tiene que de los 35 acuerdos solo 1 se suscribió con participación de un sindicato en el caso del Ingenio Risaralda SA y Sernalcorte De Colombia SAS.

Se puede concluir que de las grandes dificultades de los acuerdos de formalización en sus tres fases son que: I) No se inician suficientes actuaciones de oficio por parte del Ministerio de Trabajo. II) No se vincula a las organizaciones sindicales ni centrales en la suscripción y en el seguimiento a los acuerdos. III) No todos los acuerdos establecen el tipo de vinculación laboral. IV) No se establecen fechas de verificación al cumplimiento de los acuerdos ni todos tienen periodicidad de verificación. V) Ahora bien de manera general se observa que los acuerdos no siguen una misma estructura lo que dificulta la exigibilidad y posibilita el incumplimiento sin consecuencias por parte de los empleadores.

Lo cierto es que estos acuerdos se dan en el marco de un trabajo entre inspectores y empleadores, sin una participación real y efectiva de trabajadores u organizaciones sindicales, dando espacio para la celebración de acuerdos que discriminen a los trabajadores, o que se alejen de la realidad laboral, es decir que no se formalicen a todos los trabajadores, o que se seleccionen a algunos trabajadores para formalizar discriminando a mujeres, jóvenes, sindicalistas, etc. No hay garantías para la participación de trabajadores (permisos, acceso a la información, protección contra la discriminación o persecución), ni una participación efectiva, pues «socializar» no implica consultas o bilateralidad en la negociación.

Estos casos de acuerdos formalización laboral están ligados a la voluntad de las empresas si son de manera preventiva, o a la correcta función de inspección y vigilancia del Ministerio del trabajo, así para que sea eficiente y se logren los objetivos de formalización se requiere: participación activa y real de sindicatos y trabajadores, inspección e información suficiente por parte de inspectores del trabajo, además publicidad, seguimiento de dichos acuerdos, y lograr que dichos acuerdos alcancen niveles superiores a los de empresa, es decir, que se generen acuerdos de formalización por sectores.

3.2 Ingresos Adecuados y Trabajo productivo

Trabajadores colombianos: pobres por ingresos

Un slogan constantemente repetido por parte del gobierno nacional, es el de que «Colombia es un país de ingreso medio alto,

cuando antes éramos un país de ingreso bajo»[7]. Tal resultado es atribuido al supuesto «buen desempeño del mercado laboral» y a «las políticas sociales (que) han reducido la pobreza en cerca de 10 puntos porcentuales».

Si se confrontan estas afirmaciones con los datos del mercado laboral, la realidad es muy distinta, como se puede apreciar en las siguientes *Tabla 9*.

Tabla 9. Porcentajes de población ocupada según rangos de salarios mínimos

Rangos de salarios mínimos 2014	Total nacional	Hombres	Mujeres	10 a 24 años	25 a 54 años	55 y más
De 0 a 0,5	25,9	20,2	34,2	33,5	20.8	40,7
De más de 0,5 a 1	28,4	29,8	26,3	33,1	27.5	27,1
De más de 1 a 1,5	21,6	23,7	18,4	22,2	23.2	13,3
De más de 1,5	24,2	26,3	21,1	11,2	28,5	19,0
Horas efectivas trabajadas	42.4	46.0	37.3			
Años de educación	9.1	8.6	9.8			
Edad promedio	38.8	39.0	38.6			

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos de la ENS.

La *Tabla 9* muestra que de los ocupados que informan sus ingresos, el 54,3 %, tenía ingresos que apenas llegaban, en el mejor de los casos, al equivalente de un salario mínimo, (US$305,27 de 2014 al mes, o US$10 dólares al día), lo que en los cálculos del Banco Mundial los ubicaría como «población pobre vulnerable»[8]. Esto es resultado de un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad, con predominio del trabajo por cuenta propia, la mayoría informal, sobre el trabajo protegido por la legislación laboral, y porque en el país existen 1.045.000 trabajadores sin ninguna remuneración, el 4,9 % de la población ocupada.

Los datos también indican que los trabajadores jóvenes, (hasta 24 años) y los mayores, (más de 55 años), se encuentran en una situación precaria en cuanto a ingresos: el 66,6 % de los primeros están hasta el salario mínimo, entre ellos el 33,5 % con ingresos entre 0 y medio smmlv, un resultado consecuencia de los mayores niveles de trabajo informal y precario que tiene los trabajadores jóvenes, principalmente las mujeres jóvenes. Estos porcentajes son todavía peores para los trabajadores mayores,

[7] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Introducción*, p. 2.

[8] Nota contenida en el documento citado: "pobres son los individuos cuyo ingreso per cápita del hogar es de menos de US$4 PPP; vulnerables son los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US$4 y US$10 PPP; y, clase media, los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US$10 y US$50 PPP. Banco Mundial (2014), p. 19.

hombres y mujeres: el 40,7 % de ellos apenas alcanza medio salario mínimo, y el 67,7 % está entre 0 y un salario mínimo, lo que indica que la mayoría de estas personas trabajan principalmente en actividades informales y precarias, y que por su edad, por los prejuicios, y porque resulta más barato contratar un trabajador joven, son excluidos del mercado formal de trabajo, afectando gravemente la posibilidad de acceder efectivamente al derecho a una pensión en condiciones dignas.

Los datos anteriores corresponden a la información general de ingresos laborales de los trabajadores informales y formales. La tabla que sigue muestra los niveles salariales que sirven de base de cotización al sistema pensional por parte de los trabajadores dependientes/asalariados formales, con contrato de trabajo, lo que aporta una visión más completa de cómo son los ingresos laborales y los salarios en el mercado laboral colombiano:

Tabla 10. Rangos salariales salario base de cotización sistema pensional

Rango salarial (smmlv)	Participación %
1	58,8
> 1<=2	26,2
> 2<=3	6,5
> 4<=8	4,1
> 8<=12	3,0
> 12<=16	0,5
> 16<=20	0,2
+ de 20	0,7
Total	100,0

Fuente: Supersociedades, cálculos de la ENS.

Como lo indica la *Tabla 9* anterior, el 58,8 % del total de los trabajadores y trabajadoras dependientes están en el nivel de un salario mínimo legal, un porcentaje que corresponde aproximadamente a 4.465.100 personas (la negociación del salario mínimo afecta directamente a estas personas); entre más de uno y menos o igual a dos smmlv, cotiza el 26,2 %. Hasta aquí tenemos al 85 % del total de los trabajadores asalariados formales de este país, supuestamente de "ingreso medio alto", como lo caracteriza alegremente el actual gobierno, alentado por los funcionarios del Banco Mundial que producen «estudios» que en el fondo lo que buscan es congraciarse con los gobiernos que los han promovido en su empleos, y muy seguramente también, porque este gobierno, así como los voceros de los principales gremios empresariales del país, consideran que el salario mínimo en Colombia es excesivamente alto.

Además se evidencia que los trabajadores que podrían considerarse de ingresos medios, (más de 2 y hasta 8 smmlv), son

apenas el 10,6 % del total de los trabajadores dependientes. Aquí se ubica la mayoría de los trabajadores calificados como técnicos, tecnólogos y trabajadores profesionales, estos últimos con un deterioro evidente de sus remuneraciones, particularmente en las profesiones ligadas a la administración, la salud, las comunicaciones, entre otras. También se ubica una buena proporción de trabajadores sindicalizados, que cuentan con sindicatos con capacidad de incidir en las políticas de relaciones laborales de las empresas, y que a través de la negociación colectiva, reivindican mejores salarios, prestaciones extralegales y auxilios educativos, como ocurre en la administración pública, en la gran minería del petróleo y del carbón, en el sector bancario y en algunas industrias manufactureras. Por su parte, los trabajadores con ingresos altos, más de 8 smmlv, apenas representan el 4,4 % del total. Aquí se ubica el personal más calificado de las empresas, con puestos de dirección y coordinación y los gerentes y presidentes de las empresas.

Tabla 11. Ingresos laborales por ramas económicas

Rama de actividad	Ingresos laborales 2012	Ingresos laborales 2013	Población ocupada 2014 (miles)
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	448.736	448.693	3.495
Explotación de Minas y Canteras	1´189.853	1´315.537	214
Industria manufacturera	753.058	832.531	2.586
Suministro de Electricidad Gas y Agua	1´266.309	1´308.387	121
Construcción	734.642	765.559	1.302
Comercio, hoteles y restaurantes	649.040	657.863	5.859
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	752.833	792.650	1.793
Intermediación financiera	1´768.763	1´826.708	290
Actividades Inmobiliarias	1´044.910	1´171.771	1.560
Servicios, comunales, sociales y personales	1´025.361	1´088.001	4.280
Ingreso promedio	770.057	816.646	21.503
Ingreso medio trabajadores formales*		1'133.654	7.595**

* Incluye la doceava parte de la prima legal y de cesantías, o el 30% del factor prestacional de aquellos trabajadores que ganen más de 10 smmlv, y el subsidio de transporte para aquellos que devengan hasta 2 smmlv (Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Interamericano de Desarrollo, World Economic Outlook Database 2009. Citado por fasecolda, Datos actualizados por la ENS.
** Asocajas, Población. Datos a marzo 2014. Preliminar.
Fuente: DANE.

La *Tabla 11* muestra los niveles de ingresos laborales por ramas de actividad económica y las personas que se encontraban ocupadas en cada una de ellas en el 2013. El ingreso promedio era de apenas $816.646, ingreso que equivalía al 138,5 % del smmlv. Los mejores ingresos corresponden a la división de la intermediación

financiera, un sector altamente formalizado y con una importante presencia sindical, con capacidad de incidencia en la definición de los salarios y de las prestaciones extralegales.

Le sigue el sector minero, en cuyo resultado incide principalmente los ingresos de los trabajadores del petróleo, (entre otras razones, por la incidencia de un sindicato como la USO, que ha permitido reivindicar niveles salariales y prestacionales que se extienden por ley a todos los trabajadores de este sector), los trabajadores de la gran minería del carbón, (también con sindicatos fuertes en las empresas exportadoras), y los trabajadores de la minería del oro, (la mayoría informales). Luego están los trabajadores del sector de la electricidad, del gas y del agua, un sector altamente formalizado y con fuerte presencia sindical, al menos en sus principales empresas.

Los ingresos más malos y precarios se encuentran en el sector agropecuario, (por debajo del mínimo), en comercio, hoteles y restaurantes, y en el sector de la construcción. En estos la presencia sindical es muy débil, la informalidad es muy alta, y además, la poca presencia del Estado en materia de inspección del trabajo, hacen posible que muchos empleadores evadan el cumplimiento de las leyes laborales.

Ingresos del trabajo, clase media y pobreza

De acuerdo con las valoraciones hechas tanto por la Universidad de los Andes, como por Raddar se encontró que para la primera una familia es de clase media si sus ingresos se ubican entre 1.400.000 y 7.000.000, agregando que «quien se encuentra en esta última categoría puede gastar, como quiera, cerca de un tercio de sus ingresos» (citado por la revista Semana, 2015/05/16); y la segunda, indicaba que un hogar es de ingresos medios, cuando estos suman un promedio de $5.020.000 al mes.

Si nos atenemos a los ingresos del trabajo, la mayoría de los hogares colombianos pueden considerarse como pobres y vulnerables. En efecto, en 2014 había en Colombia 13.525.845 de hogares perceptores [9], que si los cruzamos con el total de la población ocupada remunerada, 20.458.323, resulta que por cada hogar apenas hay 1,5 trabajadores ocupados remunerados en promedio. Si multiplicamos este dato por el ingreso laboral promedio mes ($816.646), nos da un ingreso promedio por hogar en el país de $1.224.969, cifra cercana a la que la consultora Raddar considera propia de hogares con ingresos bajos, $1.050.000, y que el estudio de la Universidad de los Andes también los clasifica así: “una familia de cuatro personas en la clase vulnerable tiene hoy ingresos de entre 558.000 y 1.400.000 pesos mensuales”.

[9] DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2014. Cuadro 44: Ingresos monetarios de las personas y de los hogares.

En las estadísticas del DANE, los niveles de pobreza han bajado, no precisamente porque hayan mejorado los ingresos laborales de estos trabajadores. Además, aunque el trabajo asalariado (empleado particular) se ha incrementado, su participación en el empleo total (el 20 % de estos son trabajadores informales), todavía más de la mitad de la población ocupada lo está en posiciones ocupacionales donde el trabajo informal es dominante, como en los casos de el trabajador por cuenta propia (categoría ocupacional en la que el 80% de los trabajadores son informales); las trabajadoras domésticas (informalidad superior al 98 %); los trabajadores familiares sin remuneración (100 % informales); los trabajadores sin remuneración en otras empresas (100 % informales) y, los jornaleros o peones (más del 90 % informales). Todas estas categorías ocupacionales podrían agruparse bajo el concepto de "trabajador precario".

Adicionalmente, la situación de vulnerabilidad que caracteriza a la mayorías de los hogares colombianos se acentúa por el incremento de las cargas que representan hogares con un mayor número de personas en promedio, como lo indica Leonardo Bonilla, del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, citado por El Tiempo, quien anota que, «para colmo, cada uno de los afortunados en la franja de los más pobres que tienen trabajo, tiene que mantener a seis personas en promedio, en tanto que los del tope de la pirámide sostienen solo a dos».

Lo que ocurre es que, además de los ingresos del trabajo, el DANE agrega los ingresos de los desocupados y de los inactivos, los ingresos de capital o de rentas que puedan poseer los hogares, las transferencias, como las que provienen de los programas "Hogares en acción", o de los subsidios a los adultos mayores, y los ingresos ocasionales que puedan tener los hogares. Según el DANE, con la suma de todos estos ingresos, el ingreso promedio por hogar en 2014 fue de $1.958.705, lo que significaba que en cada hogar había en promedio 2,12 personas percibiendo algún ingreso, ingresos que en promedio eran de $906.452, lo que por tanto daría como resultado un ingreso por persona en el hogar de $561.250, ingresos que si se cruzan con la línea de pobreza y de indigencia construidas por el DANE, $208.404 y $96.548 mes para el 2014 por persona, respectivamente, significa reducir la pobreza y la pobreza extrema al 28,5 % y al 8,4 % de la población a nivel nacional respectivamente.

No obstante estos progresos (más producto de los cambios en la metodologías para medir pobreza que en el mejoramiento de los ingresos del trabajo) el diagnóstico que al respecto hace el gobierno nacional no es optimista en relación con la situación de vulnerabilidad en que se encuentran una gran proporción de los hogares: «Ahora bien, al tiempo que la pobreza se redujo, la franja de población en condición de vulnerabilidad aumentó levemente, al pasar de 8,1 a 8,7 millones de personas, entre 2010

y 2013. En este grupo de hogares, 19 % del total de la población, la generación del ingreso está soportada por una sola persona, y el promedio de años de educación del jefe del hogar se encuentra en 7,6, lo cual incrementa el riesgo de retornar a niveles bajos de ingreso y calidad de vida, particularmente como resultado de una desaceleración económica» (PND, p. 19)

Los resultados del crecimiento económico benefician a muy pocos

Tabla 12. La distribución del ingreso en Colombia medida por el coeficiente Gini 2010-2014.

	2010	2011	1012	2013	2014
Crecimiento de la economía (PIB)	4,0	5,9	4.0	4.3	4.6
Coeficiente Gini					
Nacional	0,560	0,548	0,539	0,539	0,538
Cabeceras	0,537	0,526	0,514	0,517	0,514
Centros poblados y rural disperso	0,471	0,459	0,465	0,446	0,463
13 áreas	0,529	0,517	0,499	0,505	0,504
Otras cabeceras	0,497	0,492	0,500	0,495	0,490

Fuente: DANE.

En los últimos años, la desigualdad prácticamente se mantuvo invariable, lo que indica que el crecimiento económico que hemos tenido en estos años favoreció principalmente al capital y a sus propietarios, no a los trabajadores, ni a la mayoría de colombianos y colombianas. Recordemos que en este terreno, este es uno de los países más desiguales del planeta, como lo reconoce el propio gobierno, que en el Plan de Desarrollo «Prosperidad para todos», señala: «En cuanto al pilar de la equidad, Colombia es uno de los países con mayores desigualdades en el continente más desigual del mundo. Dependiendo de las mediciones, Colombia puede estar entre los tres países más desiguales de América, y entre los 10 o 15 más desiguales del mundo. La fractura social que eso genera es profunda. O Colombia atiende las disparidades sociales, o pone en riesgo su propio futuro».

Esta desigualdad está relacionada directamente con los ingresos laborales de los trabajadores, pues el valor agregado, o la nueva riqueza que se genera a través del trabajo, se reparten entre Estado (impuestos), ganancias del capital o de los empleadores (excedente de explotación y/o ingreso mixto), y las remuneraciones de los trabajadores. Como hemos visto, las remuneraciones de los trabajadores son, en general, muy malas.

Estos ingresos laborales son los que explican por qué la participación de las remuneraciones es solo alrededor del 32,7 % del PIB, en tanto que las ganancias del capital representan alrededor

del 52,3 %, una desigualdad que expresada en términos de un indicador como el Gini nos ubica como una de las naciones más desiguales del planeta.

Este resultado es consecuencia, primero, de que en Colombia hay mucho rico/capitalista que no paga impuestos, que los evaden o pagan lo menos posible; y segundo, porque los trabajadores no cuentan con la capacidad organizativa suficiente para incidir en las políticas públicas en materia económica y social, que definen sus condiciones de trabajo y empleo. Los países más igualitarios del planeta, como los países escandinavos, entre otros, que tienen un Gini entre 0,2 y 0,3, en los que además el Estado social es muy fuerte, tienen en común una fuerte implantación del sindicalismo (tasas de sindicalización entre el 50 % y el 80 %), y de la negociación colectiva, (coberturas de más del 85 % de los trabajadores dependientes o asalariados): en Colombia, la tasa de sindicalización es apenas del 4,4 % de la población ocupada y los convenios colectivos de trabajo apenas benefician alrededor del 9 % de los trabajadores asalariados regulados por la legislación laboral.

3.3 Horas de Trabajo Decente

Los elementos de tiempo en el trabajo decente están relacionados con el empleo y la duración de la jornada laboral, pues los horarios de trabajo son cada vez menos predecibles en el mundo industrializado. Esta situación genera tensiones entre empleadores y trabajadores, pues éstos encaran dificultades crecientes para conciliar su vida profesional y su vida personal.

Tabla 13. Duración de la jornada laboral (promedio semanal en horas)

Desagregación	2013	2014
Nacional	45,0	44,8
Urbano	46,0	45,9
Rural	41,1	41,1
Hombres	48,8	48,4
Mujeres	39,6	39,8

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. DANE. Cálculos propios.

En Colombia la duración de la jornada laboral promedio fue de 44,8 horas a la semana. En la zona urbana el promedio de horas de trabajo a la semana fue de 45,9 horas mientras que en la zona rural fue de 41,1. Por sexo los hombres reportaron mayores horas, 48,4 frente a 39,8 horas que reportaron las mujeres. Esta diferencia en las jornadas de trabajo puede sustentarse en la división sexual del trabajo, la cual lleva a las mujeres a compartir

más su trabajo remunerado con el no remunerado en los hogares y a los hombres a pasar más tiempo en la esfera pública del trabajo.

Cuando se analiza la información por rangos de horas los resultados indican que de cada 100 ocupados en el país, 31 trabajó 49 o más horas, es decir, trabajó en jornadas laborales excesivas. Si bien este indicador ha disminuido de un año a otro permanece en niveles altos.

Tabla 14. Porcentaje de trabajadores por rangos de horas de trabajo a la semana

Nacional	2013	2014
40-43 horas	13,6	14,8
44-48 horas	27,3	29,5
49 o más horas	32,9	31,1

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE. Cálculos propios.

Otro indicador importante en esta dimensión es el relacionado con el subempleo por insuficiencia de horas que existe cuando las horas de trabajo de una personas ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. Los subempleados son ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales.

Tabla 15. Tasa de subempleo subjetiva por insuficiencia de horas total nacional, urbano, rural según sexo.

Tasa de subempleo por insuficiencia de horas	2013	2014
Total Nacional	10,7	9,2
Urbano	10,9	9,5
Rural	10,0	8,0
Hombres	9,0	7,4
Mujeres	13,0	11,5

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE

En Colombia existen dos maneras de mirar el subempleo, por un lado está el subempleo subjetivo que se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar el número de horas trabajadas; por otro lado está el subempleo objetivo que comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

Analizando el comportamiento de este indicador se encontró que para el 2014 la tasa de subempleo subjetivo por insuficiencia

de horas fue de 9,2 % a nivel nacional, disminuyéndose en 1,5 pp con respecto a 2013, esto es 2.169.000 ocupados en esta situación. A nivel urbano se encontró una tasa de 9,5 %, superior a la reportada a nivel nacional y en la zona rural en donde fue de 8,0 %.

La desagregación de este indicador según sexo muestra que en general el porcentaje de mujeres subempleadas por insuficiencia de horas es superior en alrededor 4,1 pp al de los hombres para el último año.

3.4 Conciliación entre la vida laboral y familiar

Sobre la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT)
Representa un importante avance la Ley 1413 de 2010 (Presidencia de la República, 11 de noviembre de 2010) por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en las cuentas nacionales. Los resultados de la ENUT, realizada por el DANE en desarrollo de dicha ley, presentan que la distribución social del cuidado en Colombia es inequitativa, de tal modo que las cargas de cuidado están mayormente asignadas a las familias, y allí, a las mujeres: las mujeres dedican a estas actividades tres veces el tiempo que los hombres (6:35 vs. 2:00), y cuatro veces en contextos de ruralidad (7:37 vs. 1:53). Lo opuesto se presenta en el trabajo remunerado: las mujeres dedican al trabajo remunerado apenas un poco más de la mitad del tiempo que dedican los hombres (5:11 vs. 2:31) (Osorio, Tangarife, 2014, p. 132).

En consideración a que la actual distribución social del cuidado representa una aguda forma de discriminación para las mujeres, involucra condiciones de precariedad para el trabajo doméstico remunerado y repercute en la forma en que aquellas participan en el mercado de trabajo, el país debe avanzar hacia la configuración de una política nacional de cuidado que resuelva las necesidades actuales y futuras de cuidado y que sea transformadora de las relaciones de género. Es de resaltar que casi 5 millones de mujeres que se encuentran por fuera de mercado laboral se dedican exclusivamente a lo relacionado con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y están excluida de alguna remuneración y protección social.

Por ello, más allá de la conciliación, el Gobierno debe promover la noción de corresponsabilidad del cuidado, que apela al necesario esfuerzo intersectorial e interinstitucional que se requiere para dar respuesta a las necesidades sociales de cuidado, y a la vez avanzar para que quienes cuidan lo hagan en un marco de libertad y de derechos.

Actualmente, el tema se incluyó en las bases o el preámbulo del Plan de Desarrollo vigente, sin formar parte del articulado de la Ley del Plan ni de los indicadores de seguimiento a su implementación. Es urgente que se construya una agenda nacional concertada sobre la economía del cuidado para avanzar

hacia una política o sistema nacional de cuidados transformador de las relaciones de género y que garantice el derecho universal al cuidado y al trabajo decente.

De otro lado, la siguiente ENUT debía ser realizada este año 2015, y la misma no se ha puesto en marcha, teniendo en cuenta la periodicidad que definió la Ley 1413 de 2010.

La conciliación de la vida familiar, personal y laboral con corresponsabilidad es una de las ocho dimensiones que contiene el programa Equipares. Allí se establecen medidas de igualdad de oportunidades, medidas afirmativas y medidas para transversalizar el enfoque de género, que podrían permitir, no solamente la conciliación, sino también la redistribución del cuidado al interior de las familias. Se encuentra que el referido programa debería introducir una mayor componente de diálogo social, como se ha insistido hasta aquí, por ejemplo, mediante la promoción de la integración del enfoque de género a los procesos de negociación colectiva y a las convenciones colectivas, que son por excelencia los mecanismos para tramitar las relaciones laborales y promover marcos más garantistas. Diversas medidas en materia de corresponsabilidad son implantadas en las empresas en el mundo a partir de la negociación colectiva y en Colombia esto es aun escaso en tanto las posibilidades de participación de las mujeres en estos procesos y la incorporación de la pregunta por la igualdad encuentran diversidad de obstáculos.

La regresividad en la estabilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y lactantes

Actualmente existe una interpretación y aplicación regresiva en relación con la protección a la maternidad que, desde la jurisprudencia, específicamente a partir de la Sentencia SU-070 de 2013 de la Corte Constitucional, ha fijado criterios que limitan la estabilidad laboral reforzada de las mujeres. Son estos el criterio del conocimiento del estado de gestación por parte de quien emplea, el requisito de que el estado de embarazo se haya iniciado en vigencia del contrato, y la diferenciación de la protección en consideración a la alternativa contractual.

La regresividad frente al criterio de conocimiento por parte del empleador del estado de gestación de la trabajadora

Con la Sentencia SU 070 de 2013 se estableció como un criterio decisivo el conocimiento del estado de embarazo de la trabajadora por parte de quien contrata, para modular la protección de la estabilidad laboral de la mujer. Este criterio debería ser eliminado, pues es este un límite irrazonable, desproporcionado, y que legitima la discriminación contra las mujeres, pues el cumplir o no con el requisito del conocimiento del estado de embarazo implica no solo consecuencias diferenciadas frente a la protección contra la discriminación, dispuesta en el artículo 239

y 240 del Código Sustantivo del Trabajo, sino que también incide y tiene consecuencias diferenciadas frente a la protección de la estabilidad laboral reforzada como protección especial a la maternidad[10].

Este pronunciamiento es regresivo frente a la jurisprudencia anterior. Por ejemplo, en la sentencia T-687 de 2008, la Corte había señalado que consideraba una carga excesiva para la trabajadora embarazada el requisito relacionado con el conocimiento que debía tener quien la contrató, por lo que traslada la carga de la prueba a este, la cual consiste en probar que existía justa causa para despedirla: «para que el amparo sea procedente basta con que la mujer pruebe que la terminación de la relación laboral se produjo durante el embarazo o en los tres meses siguientes al parto».

Adicionalmente, no se especifica a quién le corresponde demostrar que existía o no conocimiento del estado de embarazo y propicia una incertidumbre y una carga probatoria gravosa para las mujeres. Como la misma Corte en jurisprudencia anterior lo había señalado, esto «ha llevado a situaciones de desprotección pues se convierte en un asunto probatorio de difícil superación determinar si el embarazo fue o no conocido por el empleador antes de la terminación del contrato, lo que se presta a abusos y termina por colocar a las mujeres en una situación grave de indefensión.» (Sentencia T-095 de 2008).

El requisito de que el estado de embarazo haya iniciado en vigencia del contrato

En la Sentencia SU 070 de 2013 se señaló «que para la procedencia de medidas protectoras resulta exigible únicamente la demostración de que la mujer haya quedado en embarazo en desarrollo de la alternativa laboral que la vincula», consideración que no tiene ningún sustento legal, ni mucho menos constitucional. Esta decisión contradice la protección especial que se debe dar durante la maternidad, conforme lo consagran las normas nacionales e internacionales; es este un límite irrazonable, desproporcionado, y que legitima la discriminación contra las mujeres.

[10] Con la Sentencia SU 070 de 2013 y la fijación del conocimiento del estado de embarazo por parte de quien contrató como uno de los criterios para modular la protección de la estabilidad laboral, se establece que: si se cumple con este requisito, la protección es completa e integral (la cual comprende que se declare la ineficacia del despido, en consecuencia el reintegro y se ordene el pago de las erogaciones dejadas de percibir y en otros casos el pago de la indemnización consagrada en el artículo 239 CST). En los casos en que no se demuestre el conocimiento, la Corte fijó que la protección deriva del principio de solidaridad y de la garantía de la estabilidad laboral reforzada, en donde la protección varía entre ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el tiempo de la gestación, ordenar el reintegro si se demuestra que las causa del contrato no desaparecen, pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir o en otros casos pago de las indemnizaciones por despido sin justa causa.

La discriminación frente a la diversidad de alternativas contractuales

Adicionalmente, la protección se define según la modalidad del contrato, de tal manera que la Corte Constitucional redujo el ámbito de protección en alternativas laborales que ya de por sí carecen de estabilidad y donde la precariedad es la regla general, como ocurre con los contratos temporales. La estabilidad laboral reforzada y de la maternidad deberían tener un ámbito objetivo y general, así que la modulación que la Sentencia 070 de 2013 instituye en consideración a la modalidad contractual profundiza la discriminación de género, en especial considerando que la tercerización laboral, además de tener una representación importantísima de las mujeres, se concentra en aquellas jóvenes y en edad reproductiva.

De otro lado, la Sentencia SU-070 de 2013 restringe la protección a la estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas que estén asociadas a una cooperativa de trabajo asociado, a empresas de servicios temporales, contratos de prestación de servicios, y en general alternativas contractuales en el marco de relaciones de trabajo tercerizadas, solo cuando se logre constatar que se trata de una relación laboral encubierta donde para este caso se acudirá a las reglas de protección fijadas para los contratos a término indefinido, término fijo o por obra o labor, según sea el caso, previendo la responsabilidad solidaria del ente económico que terceriza y aquel que se beneficia del servicio. Así las cosas, y según esta interpretación, en contextos de tercerización laboral sería todavía más complejo que las mujeres puedan disfrutar de la protección y las licencias que la ley les confiere.

3.5 Estabilidad y Seguridad en el Trabajo

Estabilidad en el empleo: estancamiento estructural y débil generación de trabajos estables

Para la medición del trabajo decente, uno de los indicadores más complejos de medir es el de estabilidad en el empleo (o de seguridad), debido a los débiles sistemas estadísticos de los Estados, así como a la poca exigencia a las empresas de publicar o informar frente a temas inherentes a contratación y estabilidad en el empleo; sin embargo, una de las formas más eficientes de proteger los sistemas de salud, riesgos laborales y pensionales es contar con un núcleo sólido de empleos estables. A continuación, se enuncian los mayores efectos de tener empleos inestables (Anker, Richard y otros, 2003):

a) Perturba el proceso de acumulación de capital humano, así como el acceso a créditos, formación para el trabajo y la proyección de inversiones del trabajador.
b) Deja inservibles los conocimientos teóricos y prácticos que aplicaba el trabajador en el puesto perdido.

c) Va en detrimento de algunas prestaciones, en particular la pensión de jubilación.
d) Provoca estrés y diferentes enfermedades laborales y comunes.
e) Genera fenómenos de desplazamiento poblacionales intraurbanos y entre ciudades.

Para el caso colombiano quizá la mejor manera de medir la estabilidad en el empleo, es tomar como referencia a los trabajadores que están realizando aportes a los fondos de cesantías, incluyendo los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro. A pesar que entre el año 2010 a 2014 se han ocupado 572.579 personas en promedio por año, tal situación genera un sofisma de distracción, ya que el número de empleos que se crean y las personas que se ocupan responde más a un efecto inercial de la economía y a la estructura básica del mercado de trabajo, que a políticas públicas que vayan en la vía de generar nuevos empleos de calidad.

Lo que está sucediendo en nuestro país es que el porcentaje de trabajadores que tienen empleo estable se ha mantenido estático durante los últimos cuatro años, incluso en relación a cómo crece la población ocupada hay un déficit para mantener dicho empleo estable en por lo menos un 1,58 % anual, lo que evidencia que cada año en promedio hay un faltante de por lo menos 324.903 empleos estables para evitar que la brecha en el empleo digno se siga aumentando.

Tabla 16. Ocupados y afiliación a cesantías.

Periodo de tiempo	Nuevos ocupados	Nuevos afiliados a cesantías	Brecha entre ocupados y afiliados a cesantías
2010-2011	806.506	269.511	536.995
2011-2012	676.908	252.457	424.451
2012-2013	351.776	356.810	-5.034
2013-2014	455.126	111.927	343.199
Promedio 2010-2014	572.579	247.676	324.903

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Superfinanciera, Reportes sobre industrias supervisadas

La *Tabla 16* da cuenta que los empleos estables que se generan en Colombia no soportan el crecimiento de la población económicamente activa, por lo tanto, estamos abocados a una situación de estancamiento estructural del empleo estable debido a que el porcentaje de empleos estables con relación al número de ocupados se ve seriamente afectado a través del tiempo, por diversos factores del mercado del trabajo, como: mayor flexibilización en el empleo, tercerización de funciones misionales y permanentes, fragmentación de las operaciones, menor uso de los contratos a término indefinido, entre otros aspectos.

Es cierto que en el periodo 2010-2014 el número de afiliados a fondos de cesantías privados creció en promedio en 3,65 %

anual; no obstante, el tema que nos ocupa que es la reducción de la brecha entre los ocupados y el número de afiliados a cesantías en el periodo en mención, tuvo una leve reducción de 0,77 % en promedio.

Hace 17 años la Corte Constitucional en Sentencia C-016 de 1998 estableció que el principio de estabilidad en el empleo es fundamental para que los trabajadores no estén permanentemente expuestos a la pérdida del trabajo y por ende a la pérdida de los ingresos para el sustento de él y de su familia. Sin embargo, a este ritmo de déficit del empleo estable en una década vamos a contar con 3,2 millones ocupados más en empleos inestables, la mayoría de ellos sin seguridad social integral, de ingresos bajos y sin ninguna posibilidad de proyectar su vida en relación con en el empleo, en materia de adquisición de vivienda, especialización en el trabajo, acceso al crédito, entre otros, por lo tanto el principio de estabilidad en el empleo va progresivamente en camino a la extinción.

El Trabajo Decente se entiende en sí mismo como la ruta para la reducción de brechas en el mundo del trabajo y el establecimiento de empleos formales, con seguridad social integral y por supuesto estables, en ese sentido, es innegable que Colombia ha avanzado en los últimos cuatro años en la generación de empleo, desafortunadamente los empleos que se generan son de bajos ingresos, carentes en muchos casos de uno o varios de los componentes de seguridad social y por supuesto inestables. Varios aspectos profundizan la inestabilidad en el empleo en Colombia, entre los que destacan:

1. La acelerada transformación organizativa de múltiples empresas que han derivado en la fragmentación de las operaciones y en fenómenos de tercerización a gran escala, como se podrá observar más adelante.
2. La baja tasa de la cobertura de la negociación colectiva en el sector privado impide regular de manera concertada las condiciones entre trabajadores y empleadores en materia de estabilidad laboral.
3. La inexistencia de negociación colectiva sectorial, multinivel y por rama o actividad económica que permita establecer condiciones laborales mínimas sectoriales en materia de contratación, ingresos y estabilidad en el empleo.
4. Las reformas insertadas en la Ley 789 de 2002 frente a tablas de indemnización por despido sin justa causa, así como las mayores facultades que se han otorgado a los empleadores para prescindir de los trabajadores en el empleo.
5. La falta de estímulos para que los empleadores puedan generar empleos estables, duraderos y en condiciones de permanencia. En ese sentido en Colombia se ha impulsado políticas que incrementen la ocupación, pero no así políticas que generen empleos estables y dignos.

Un aspecto a resaltar es el asociado al peso que tienen los trabajadores formales que carecen de afiliación a cesantías, representan en promedio un 27,51 % en el periodo 2010-2014, lo que significa que 2.644.096 trabajadores que tienen un empleo formal carecen de estabilidad y de seguridad social integral. Pero aún más dramático es cuando observamos que del total de la población ocupada el porcentaje de personas sin ningún grado de estabilidad es del 66,03 % que ascienden a 13.533.565 personas. Al igual que otros indicadores del mercado laboral la brecha entre empleo formal y estabilidad es alarmante, mientras los empleos formales crecieron en el periodo mencionado a un 3,92 % los afiliados a cesantías crecieron a 3,65 % lo que significa que la brecha anual se amplía en un 0,27 %.

De los 369.750 nuevos empleos formales que se crearon en promedio por año entre 2010 a 2014, 25.950 carecen de estabilidad, lo que significa que el empleo formal estable que se crea tiene un déficit promedio anual del 7 %. La tabla 16 muestra la participación de los trabajadores afiliados a cesantías sobre el número de empleos formales:

Tabla 17. Afiliados a cesantías y asalariados

Año	Afiliados a cesantías incluidos FNA	Empleados asalariados	Total ocupados	% afiliados a cesantías sobre total empleados asalariados	% afiliados cesantías sobre el total de ocupados
2010	6.434.194	8.894.000	19.213.000	72,34	33,49
2011	6.703.705	9.178.000	20.019.506	73,04	33,49
2012	6.956.162	9.633.000	20.696.414	72,21	33,61
2013	7.312.971	9.979.000	21.048.190	73,28	34,74
2014	7.424.898	10.373.000	21.503.316	71,58	34,53
Promedio anual				72,49	33,97

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Superfinanciera: reportes sobre industrias supervisadas. Informes de gestión 2010-2014. Fondo Nacional del Ahorro.

El artículo 4 del Convenio 158 de 1982 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo, expresa lo siguiente «No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio». A pesar de la importancia del enunciado anterior, el Estado colombiano incumple por lo menos cinco aspectos para garantizar la estabilidad en el empleo:

1. Seguimiento y revisión a la legalidad de los contratos efectuados entre empleadores y empleados.
2. Seguimiento y control a las condiciones laborales de los trabajadores en empresas con más de 500 trabajadores.

3. Seguimiento y sanción a empresas que a pesar de la necesidad del servicio transforman y/o despiden trabajadores con contrato a término indefinido para vincular trabajadores con contrato a término fijo, y en muchos casos contratos en condiciones precarias como los contratos por corretaje, o a través de contratos sindicales.
4. Seguimiento a las cifras de contratación, tipo de contratación, despidos, causas del despido, entre otros aspectos que den cuenta de la estabilidad en el empleo.
5. Seguimiento a los subsectores de las diferentes actividades económicas donde el empleo es más inestable, donde el fenómeno es estructural.

Tercerización: fenómeno en crecimiento y con débil regulación y control estatal

El Estado colombiano carece de cifras serias y sólidas en materia de intermediación laboral, subcontratación, rotación en el empleo, estabilidad y generación de nuevos empleos formales, lo cual impide que se puedan tomar medidas concretas en el caso de ilegalidades, así como acciones para frenar el fenómeno de tercerización cuando no está acorde a la ley y promover políticas que tengan impactos profundos en materia de formalización. En ese sentido se pretende realizar una aproximación a un fenómeno del que se habla mucho pero frente al que no hay mecanismos concretos para medir sus impactos y efectos, hablamos de la tercerización o subcontratación de procesos de producción y prestación de servicios en Colombia.

Ante la falta de muestras representativas se decidió trabajar con una muestra que puede considerarse significativa si se tiene en cuenta considera las 500 empresas más grandes del país por ingresos operacionales, que en materia de contratación de trabajadores directos representan el 8,52 % de los empleos formales del país.

Indudablemente la generación de riqueza, de aporte al PIB y de generación de nuevo valor agregado se encuentra altamente concentrado en Colombia. Muestra de ello es que estas 500 empresas tuvieron ventas por 522 billones de pesos y utilidades por 47,4 billones de pesos.[11] Asimismo, juegan un papel importante en la generación de empleo, ya que generaron 883.876 empleos directos, lo que significó en promedio 1.767 empleos por empresa. Es tal la importancia de estas empresas que los empleos que generaron representaron el 11,90 % del total de afiliados a fondos de cesantías, el 10,81 % de los afiliados a cajas de compensación familiar, el 9,67 % de los afiliados a ARL, y

[11] Cifras al año 2013. Los resultados de ingresos y utilidades incluyen dentro de las 500 empresas las entidades del sector financiero.

el 8,52 % de los empleos formales; sin embargo, solo representaron el 0,09 % del total de empresas afiliadas a cajas de compensación, 507.850.[12]

Más allá del debate agudo debate obrero-patronal frente a la tercerización, ya sea frente a los efectos e impactos negativos que produce desde la orilla de los trabajadores y la necesidad de ser más eficientes y rentables desde el lado de los empleadores, es necesario que el gobierno tome en serio la medición y seguimiento a los impactos de dicho fenómeno en la generación de empleo formal, los posibles efectos en el estancamiento del empleo estable, las afectaciones al sistema de seguridad social, los efectos en los ingresos, así como los impactos de en las políticas públicas de trabajo decente. El análisis efectuado arrojó que estas 500 empresas contrataron 1.291.595 personas en el año 2014, de los cuales 820.233 fueron empleados directos y 407.719 fueron tercerizados y/o subcontratados, lo que nos arroja una media de tercerización del 31,57 %, es decir de cada 100 personas que contrataron las empresas en mención 32 eran tercerizadas.

Tabla 18. Indicadores de empresas multinacionales y nacionales

Indicador	Multinacionales	Colombianas	Total
Empresas	198	302	500
Participación en el total de empresas	39,6	60,4	100
Ingresos operacionales	206.510.763.388	316.229.592.393	522.740.355.781
Participación en ingresos operacionales	39,51	60,49	100,00
Utilidades	16.784.299.606	30.708.798.335	47.493.097.941
Participación en utilidades	35,34	64,66	100,00
Margen neto promedio	8,13	9,71	9,09
Trabajadores directos	295.090	588.786	883.876
% trabajadores directos	33,39	66,61	100,00
Trabajadores tercerizados	176.272	231.447	407.719
Participación en el global de tercerizados	43,23	56,77	100,00
Total trabajadores (directos más tercerizados	471.362	820.233	1.291.595
Tasa de tercerización	37,40	28,22	31,57

Fuente: Supersociedades, Estados financieros y gastos de intereses 2013. Superfinanciera, informe de Actualidad del sector financiero. Base de Datos Empresas Multinacionales, ENS.

[12] Según la Superintendencia del Subsidio Familiar la media de número de trabajadores que se encuentran afiliados a cajas de compensación es de 16,08 por empresa.

Sin embargo, al revisar las medias de tercerización podemos observar que en las empresas multinacionales la tasa es más alta de un 37,40 %, mientras que en las empresas colombianas es del 28,22 %. Es importante resaltar que no necesariamente todos los procesos de tercerización que realizan tales empresas puedan denominarse como intermediación ilegal, o que el conjunto de las empresas tercerizan, es más puede decirse que una de cada cinco empresas de la muestra desarrollan procesos de tercerización, no obstante en algunos subsectores es probable que se estén presentando procesos de intermediación ilegal en funciones misionales y permanentes o que la información presente subregistros debido a falta de información pública por parte de las empresas. La *Tabla 18* amplia lo anteriormente enunciado.

Tabla 19. Empresas. Tipo de trabajadores por actividad económica

Actividad económica	Trabajadores directos	%	Trabajadores tercerizados	Participación	Total trabajadores	Tasa de tercerización
Total	883.876	100,0	407.719	100,00	1.291.595	31,6
Explotación de Minas y canteras	52.546	5,9	74.223	18,20	126.769	58,5
Comercio, hoteles y restaurantes	186.378	21,1	52.053	12,77	238.431	21,8
Industrias Manufactureras	249.083	28,2	105.687	25,92	354.770	29,8
Intermediación financiera	102543	11,6	30.651	7,52	133.194	23,0
Suministro de Electricidad, gas y agua	21.158	2,4	54.095	13,27	75.253	71,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	43.003	4,9	78.452	19,24	121.455	64,6
Servicios comunales, sociales y personales	110.513	12,5	12.308	3,02	122.821	10,0
Construcción	40.040	4,5	250	0,06	40.290	0,6
Actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales	65.068	7,4		0,00	65.068	0,0
Agricultura, caza, y actividades de servicios conexas	13.544	1,5		0,00	13.544	0,0

Fuente: Supersociedades, Estados financieros y gastos de intereses 2013. Superfinanciera, informe de Actualidad del sector financiero, 2013. Base de Datos Empresas Multinacionales, ENS.

Ahora bien, si nos acercamos a la tercerización en las diez grandes actividades en las que subdivide el DANE la economía en el país, podremos observar cómo tres sectores tienen tasas superiores a la media de tercerización, a saber: suministro de

electricidad, gas y agua con una tasa de tercerización del 71,9 %; transporte, almacenamiento y comunicaciones con el 64,6 %; y el sector de explotación de Minas y canteras con el 58,5 %.

Por lo tanto, debe despertar especial interés en las autoridades la vigilancia, inspección y sanción si en los sectores mencionados se está abusando de figuras ilegales de intermediación, o en el mejor de los casos indagar sobre las consecuencias del desmedido crecimiento de la tercerización en tales actividades económicas.

De la misma manera son alarmantes las tasas de tercerización en el sector manufacturero que para el caso de análisis representó el 28,2 % del empleo directo con 249.083 trabajadores y tiene una media de tercerización del 29,8 % con 105.687 trabajadores. La *Tabla 19* da cuenta del fenómeno de tercerización por rama o actividad económica.

En materia de tercerización en cada una de las actividades económicas hay algunos subsectores que tienen elevadas tasas de tercerización, en la actividad de minas y canteras el subsector de extracción de petróleo crudo y gas natural con una media de subcontratación del 77,61 %; en transporte, almacenamiento y comunicaciones el subsector de servicios telefónicos y básicos tiene una tasa de tercerización 74,07 %; en suministro de electricidad, gas y agua el subsector de generación, transmisión, distribución, y comercialización de energía eléctrica una media de 71,88 %. Entre tanto en el sector manufacturero cabe resaltar dos subsectores el de fabricación de cemento, cal y yeso por su elevada tasa 61,05 % y el de fabricación de productos alimenticios y bebidas por el alto número de trabajadores tercerizados 151.430.

En la *Tabla 20* se resaltan los subsectores que deben ser de especial interés por parte de las autoridades no solo para emprender medidas disciplinarias si se están presentando ilegalidades, sino para estudiar y hacer seguimiento a los procesos de tercerización y poder determinar de manera más eficiente los impactos en el empleo estable y formal en Colombia.

Uno de los efectos directos de la tercerización está relacionado con las afectaciones e impactos que dicho fenómeno ejerce en los derechos asociados a la libertad sindical, como son los de asociación, negociación colectiva y huelga. Cualquier desprevenido se podría sorprender que la tasa de sindicalización entre las 500 empresas más grandes sea del 14,34 % mientras la media nacional es de 4,4 %, sin embargo, dicha cifra solo puede generar preocupación, si partimos del hecho que en estas empresas es donde más sólido debería ser el sindicalismo teniendo en cuenta que el margen de rentabilidad de dichas empresas es del 9,09 %, son las empresas con más capacidad de efectuar procesos de interlocución, diálogo y negociación colectiva, son las empresas que más adhieren al Pacto Global de Naciones Unidas de ya que un 28,80 % que representan 144 de las 500 empresas son firmantes de dicho pacto, son los empleadores que en promedio por unidad de trabajo más contratan.

Tabla 20. Empresas. Tipo de trabajadores por actividad económica y subsector.

Actividad económica	Subsector	Directos	Tercerizados	Total	% tercerización
Explotación de Minas y canteras	Extracción de carbón, carbón lignitico y turba	14.909	17.515	32.424	54,02
	Extracción de petróleo crudo y gas natural	16.358	56.708	73.066	77,61
Intermediación financiera	Actividades de los bancos diferentes del Banco Central	93.970	27.644	121.614	22,73
Industrias Manufactureras	Confección de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	7.273	3.500	10.773	32,49
	Fabricación de cemento, cal y yeso	11.326	17.754	29.080	61,05
	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	22.892	12.657	35.549	35,60
	Fabricación de productos alimenticios y bebidas	103.397	48.033	151.430	31,72
Comercio hoteles y restaurantes	Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos	7.256	17.555	24.811	70,75
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios telefónicos y básicos	24.221	69.195	93.416	74,07
	Transporte por tuberías	691	5.418	6.109	88,69
Suministro de Electricidad, gas y agua	Generación, transmisión, distribución, y comercialización de energía eléctrica	21.158	54.095	75.253	71,88
	Total	323.451	330.074	653.525	50,51

Fuente: Supersociedades, Estados financieros y gastos de intereses 2013. Superfinanciera, informe de Actualidad del sector financiero, 2013. Base de Datos Empresas Multinacionales, ENS.

Al igual que otras variables que hacen presencia en el mundo del trabajo en nuestro país, el movimiento sindical sufre de un estancamiento en su participación sobre el total de ocupados ya que en cuatro años creció apenas el 0,1 %, pasando de 4,3 % en 2010 a 4,4 % en 2014. Para acercarnos un poco más a la anterior afirmación, los siguientes indicadores son relevantes: a) en 191 empresas de las 500 existe sindicato, lo que representa un

38,20 %, b) solo en 74 empresas que representan un marginal 14,80 % los sindicatos son mayoritarios, c) en el 83,20 % de las empresas los sindicatos no tienen ninguna posibilidad de ejercer la huelga debido a su carácter minoritario, son incapaces de definir o incidir en temas tan sensibles como contratación, remuneración, estabilidad, salud, seguridad en el trabajo y en los demás temas asociados a la negociación colectiva. En materia sindical estas 500 empresas también son importantes, ya que los 126.778 trabajadores sindicalizados representan el 13,25 % de los trabajadores afiliados a sindicatos en el país y ascienden al 26,37 % de los trabajadores sindicalizados del sector privado. Eso significa que 1 de cada 4 trabajadores sindicalizados está concentrado en el 0,04 % de empresas en el país.

Tabla 21. Indicadores de libertad sindical para las empresas

Total trabajadores	471.362	820.233	1.291.595
Trabajadores sindicalizados	37.072	89.706	126.778
Participación	29,24	70,76	100,00
Tasa de sindicalización sobre directos	12,56	15,24	14,34
Tasa de sindicalización sobre tercerizados	7,86	10,94	9,82
Existencia de sindicato	79	112	191
% empresas en las que existe al menos un sindicato	39,90	37,09	38,20
Sindicato mayoritario	27	47	74
% de sindicatos mayoritarios	13,64	15,56	14,80
Restricción para votar la huelga	63	82	145
% de empresas en las que existe restricción para ejercer la huelga	31,82	27,15	29,00
Número de pactos colectivos	57	76	133
% de pactos colectivos	28,79	25,17	26,60
Coexistencia de sindicatos con pactos	39	38	79
% de sindicatos que coexisten con pactos	19,70	12,58	15,80
Empresas adherentes al Pacto Global Naciones Unidas	73	71	144
% de empresas adherentes al Pacto global	36,87	23,51	28,80

Fuente: Supersociedades, Estados financieros y gastos de intereses 2013. Superfinanciera, informe de Actualidad del sector financiero, 2013. Escuela Nacional Sindical, Base de Datos Empresas Multinacionales y Sistema de información Sindical y Laboral (SISLAB), Subsistema Censo Sindical con información del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo la existencia de pactos colectivos en 133 de las 500 empresas, da cuenta que en el 26,6 % de las empresas los empleadores han acudido al uso de pactos para evitar que surjan sindicatos o en otros casos para frenar su crecimiento o consolidación. En 79 de las 133 empresas que hay pacto colectivo, coexisten de manera simultánea sindicatos, lo que nos lleva a

afirmar que en el 59,40 % los pactos han sido empleados como estrategia preventiva para evitar o frenar el posible surgimiento de sindicatos; y en el 40,60 % de los casos los pactos han sido utilizados a modo de estrategia de contención para que los sindicatos que hacen presencia al interior de la empresa no se desarrollen o desaparezcan. La siguiente tabla muestra de manera pormenorizada algunos indicadores en materia sindical en relación los procesos de tercerización (*Tabla 21*)

Como se mencionó previamente la tercerización afecta el derecho de asociación de diferentes formas, entre las que destacan: a) la mayor inestabilidad en el empleo, ya que la intención de afiliarse a una organización sindical se reduce; b) las tasas de afiliación descienden de manera dramática como en el sector suministro de electricidad, gas y agua que pasa de 59,84 % entre trabajadores directos a 16,82 % entre trabajadores tercerizados, o en minas y canteras que pasa del 28,11 % la afiliación a sindicatos a 11,65 %, c) debido a la fragmentación a gran escala de las cadenas de producción, servicios y abastecimientos el ejercicio de la negociación colectiva se vuelve cada vez más complejo de realizar y en muchos casos ineficaz, d) la capacidad de los sindicatos para ejercer la huelga se ve menguada de manera significativa.

La *Tabla 22* es diciente frente a los impactos de la tercerización en la membresía sindical en nuestro país.

Finalmente, es importante resaltar que la tercerización trae asociado consigo por lo menos 10 efectos que si no se vigilan, controlan y regulan por parte del Estado a través de las diferentes entidades encargadas de regular el empleo en nuestro país, pueden derivar en la profundización de situaciones como:

1. Aumento en los índices de accidentalidad.
2. Mayor inestabilidad en el empleo.
3. Desmonte o desconocimiento de beneficios convencionales y mayor dificultad para ejercer el derecho de negociación colectiva.
4. Salarios comparativamente más bajos que los que devengan los trabajadores de las empresas matrices.
5. Incremento de trabajadores sin seguridad social integral.
6. Violación más frecuente del derecho de asociación y pérdida progresiva de la membresía sindical.
7. Destrucción paulatina del derecho de huelga.
8. Intermediación ilegal en funciones misionales y permanentes.
9. Dificultad a la hora de efectuar las reclamaciones en materia de derechos laborales, así como mayores obstáculos para los administradores de justica a la hora de determinar los responsables o los verdaderos empleadores.
10. Pérdida de empleos seguros que son remplazados por empleos externalizados con diferentes condiciones a los empleos directos en materia de salarios, jornada, condiciones del lugar de trabajo, entre otras.

Tabla 22. Impactos tercerización en la sindicalización

Actividad económica	Trabajadores directos	sindicalizados	Participación	Tasa de sindicalización sobre directos	Tasa de sindicalización sobre tercerizados
Total	883.876	126.778	100,00	14,34	9,82
Explotación de Minas y canteras	52.546	14.771	11,65	28,11	11,65
Comercio, hoteles y restaurantes	186.378	18.580	14,66	9,97	7,79
Industrias Manufactureras	249.083	25.865	20,40	10,38	7,29
Intermediación financiera	102543	25.055	19,76	24,43	18,81
Suministro de Electricidad, gas y agua	21.158	12.661	9,99	59,84	16,82
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	43.003	5.592	4,41	13,00	4,60
Servicios comunales, sociales y personales	110.513	24.073	18,99	21,78	19,60
Construcción	40.040	184	0,15	0,46	0,46
Actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales	65.068		0,00	0,00	0,00
Agricultura, caza, y actividades de servicios conexas	13.544		0,00	0,00	0,00

Fuente: Supersociedades, Estados financieros y gastos de intereses 2013. Superfinanciera, informe de Actualidad del sector financiero, 2013. Escuela Nacional Sindical, Base de Datos Empresas Multinacionales y Sistema de información Sindical y Laboral (SISLAB), Subsistema Censo Sindical con información del Ministerio de Trabajo.

3.6 Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo

Las mujeres y su déficit estructural de Trabajo Decente

En el mercado laboral colombiano hay grandes diferencias entre hombres y mujeres. A pesar de que tal diferencia es un hecho estilizado en el contexto internacional, la desigualdad en Colombia es superior a muchos países en vía de desarrollo e incluso al resto de América Latina.

Para el 2014, el 46,6 % de las mujeres y el 64,8 % de los hombres en edad de trabajar se integraron al mercado laboral, persistiendo una brecha de 22 puntos porcentuales entre la ocupación femenina y masculina. Así las cosas, alrededor de 9 millones de mujeres estaban en el mercado laboral, 5 de cada 10. De manera progresiva, las mujeres han venido teniendo una más amplia participación en el mercado de trabajo; sin embargo, lo hacen en condiciones estructurales de precariedad y discriminación fundadas en estereotipos de género.

En primer lugar, la brecha de género en materia de desempleo persiste, ubicándose en cinco puntos porcentuales para 2014, lo que es muy alto, en comparación con la brecha promedio en América Latina que, en los últimos años, se ha ubicado en promedio en dos puntos porcentuales (Cepal, 2013). En segundo lugar, las mujeres representaron el 46 % de la población en condiciones de trabajo informal. En tercer lugar, al interior del mercado laboral, es evidente una segregación ocupacional hacia las mujeres que tiene importantes consecuencias sobre los niveles de remuneración. Tal segregación ha sido ampliamente explicada desde dos frentes: por un lado, desde las diferencias en los roles ocupacionales y la composición general del empleo y, por otro, desde las diferencias en las posiciones que ocupan hombres y mujeres al interior de una misma actividad económica.

En referencia al primer punto, mujeres y hombres en promedio no se distribuyen uniformemente sobre las diferentes actividades económicas. Particularmente, los hombres se empleaban principalmente en los sectores de agricultura; explotación de minas y canteras; electricidad, gas y agua; construcción; transporte, almacenamiento y comunicaciones. Las mujeres estaban concentradas en comercio y hoteles y servicios comunes, sociales y personales. De este modo, no se observa una tendencia del cierre de las brechas por actividad económica en el periodo 2008-2014: siete de cada 10 personas en el sector de los servicios sociales, comunales y personales son mujeres, y 9 de cada 10 personas en la construcción y 8 de cada 10 en la agricultura, pesca y ganadería son hombres. De hecho, al analizar las relaciones de género que subyacen a la posición ocupacional, se encuentra que el 95 % de las más de 710.000 personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, son mujeres, un sector profundamente precarizado y racializado. Lo propio sucede en el caso de trabajadores familiares sin remuneración donde para las mujeres esta proporción esta alrededor del 6 % mientras para los hombres del 2,8 %. Lo anterior sugiere que hay diferencias entre como hombres y mujeres se emplean por rama de actividad económica y por las posiciones al interior de las mismas.

Frente a la segregación vertical de las mujeres, referida a la posición de las mujeres en las organizaciones, el DANE presenta que solamente el 25,8 % de las mujeres desarrollaba un cargo de dirección o autoridad, y representaban el 25,7 % de las personas en este rol, por lo cual predominantemente son los hombres los que estaban en la cabeza de las organizaciones.

Las diferencias previamente mencionadas han conducido a una importante brecha en las remuneraciones que reciben mujeres y hombres. Específicamente, las mujeres en promedio reciben menos de 72,2 % de la remuneración masculina. A pesar de que para cualquier decil de ingreso las mujeres son peor remuneradas, las diferencias se hacen más críticas en los deciles más

bajos. Esto hace el problema mucho más crítico pues sugiere que hay más brechas en aquellos casos donde la población tiene mayores necesidades. Particularmente, en los trabajos más básicos, donde los ingresos laborales son en promedio menores, las mujeres ganaron para todo el periodo entre 2008-2014 alrededor del 41,3 % del ingreso que tuvieron los hombres en las mismas condiciones. Para los trabajos con ingresos en el segundo, tercero y cuarto decil de ingresos las mujeres ganaron respectivamente el 52 %, 56,4 % y 61,6 % del ingreso de los hombres. Tales brechas permanecen cuando se analiza el salario por hora trabajada, y que en promedio las mujeres trabajaban un número de horas mucho menor al trabajado por los hombres.

Las mujeres se concentraron en los rangos salariales de 0 a 0,5 smmlv (30 % de las mujeres), y de 0,5 a 1 smmlv (23 % de las mujeres), mientras que los hombres se concentran en los rangos de más de 0,5 a 1 smmlv (27 % de los hombres) y de más de 1,5 % smmlv (24 % de los hombres). Así las cosas, las mujeres representan el 54 % de las personas que ganan menos de 0,5 salarios mínimos, y los hombres más del 64 % de las personas que obtienen más de 1,5 smmlv.

En cuarto lugar, las mujeres que participan del mercado laboral tienen una doble jornada, que es en promedio de más de 13 horas, y de más de 17 en el rango de edad de 25 a 45 años. Este número de horas por las cuales no se remunera ni cotiza para obtener una pensión, representaría el 20,4 % del PIB, más que cualquier otro sector, donde las mujeres aportan el 80 %.

En quinto lugar, la distribución de género de la inactividad y sus tipos da cuenta de que casi 5 millones de mujeres se dedicaron exclusivamente a lo relacionado con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. A 2014, el 46 % de las mujeres y el 25 % de los hombres conformaron la población por fuera de la fuerza laboral, de tal manera que 7 de cada 10 personas fuera de la fuerza laboral son mujeres. Al indagar por las actividades a las que unas y otros se dedican, se encontró que el 57 % de las mujeres inactivas se dedicó a oficios del hogar y el 30 % a estudiar; sucede que en el caso de los hombres se da lo inverso: el 60 % se dedicó a sus estudios y el 7,4 % a oficios del hogar. Esta distribución se da de manera estructural en el mercado de trabajo, de tal modo que no presenta variaciones importantes en el último cuatrienio.

A partir de lo anterior, logra evidenciarse que las desigualdades de género en el trabajo, expresadas en las amplias y estructurales brechas y formas de segregación, no han logrado ser impactadas de manera importante.

El lugar de las mujeres trabajadoras en el Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan de desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para todos» se había planteado como estrategias el desarrollo de mecanismos

de medición del trabajo no remunerado y la puesta en marcha de acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades. En efecto, se realizó la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo, cuyos resultados fueron presentados por el DANE a finales de 2013, y en los cuales se muestra cómo la actual distribución social del cuidado adjudica mayores cargas a las mujeres, como ya se mencionó. Esto representa un gran logro; ahora lo que sigue es avanzar hacia la concertación de una agenda nacional intersectorial que permita avanzar hacia la configuración de un sistema nacional de cuidados y una mayor articulación institucional para lograr cubrir las necesidades del cuidado y transformar la actual distribución injusta y, en particular, promover la mayor participación de los hombres en el trabajo reproductivo. Para el diseño de los indicadores y las metas del plan de desarrollo 2010-2014 se partió de tres indicadores: la reducción de las brechas de género en materia de participación en el mercado laboral, en materia de desempleo y en materia de remuneración.

En cuanto a la participación en el mercado de trabajo, persiste una brecha de 22 puntos, que dista mucho de la meta fijada de que pasara de 22,4 en 2010 a 20,4 puntos en 2014. Frente a la brecha de desempleo, se estableció la meta de que a 2014 esta pasara de 6,6 puntos a 3,2 puntos; este indicador presenta que el comportamiento de esta brecha es de 4,1 y 7,0 puntos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente. En materia salarial, el 53 % de las mujeres se concentró en el rango salarial de entre 0,5 y 1 smlmv, y solo el 36 % de las personas que reciben más de 1,5 smlmv eran mujeres. Con apenas estos tres indicadores para la acción hacia la equidad de género en el trabajo, se deja de lado aspectos que pueden decir más de las condiciones de trabajo decente para las mujeres, como establecer planes para la inspección laboral en temas de discriminación y violencia, el incremento de las mujeres que ocupan cargos de autoridad o dirección en las empresas, el incremento de convenciones colectivas con enfoque de género, mecanismos para garantizar el acceso a la justicia en materia laboral, entre muchos otras posibles.

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

Entre las acciones que se señalan en el nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018 para la equidad de género en el mundo del trabajo, en la

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

Es preocupante que a la hora de señalar los indicadores y metas del Plan, únicamente se introduce el indicador de desempleo femenino. El Plan no hace referencia a la reducción de brechas de género en la dinámica del mercado laboral y del tiempo y participación en el trabajo reproductivo, o en la disminución en la segregación horizontal y vertical de las mujeres, lo que representa un retroceso en comparación con el plan de desarrollo anterior, aun dentro de sus limitaciones.

Es un gran avance que se determine la creación de la Dirección de Mujer Rural que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural (art. 107), como parte de las facultades extraordinarias para el desarrollo rural y agropecuario concedidas al Presidente de la República, en particular porque temas como la redistribución del cuidado, la afiliación a riesgos laborales, la participación en la construcción de agendas laborales para la paz requieren un mayor impulso y gestión por parte del Gobierno.

Se establece, asimismo, la formulación de la Política de mujer rural (art. 232), que tendrá en cuenta el enfoque étnico, etario y territorial, para la superación de las brechas urbano-rurales. A propósito de ello, es necesario incorporar los establecido en la ley 731 de 2002 que estableció que las mujeres rurales, aun sin que tengan vínculos laborales e incluso si la actividad realizada no es reconocida por los sistemas de medición del Estado, serían afiliadas al sistema de riesgos laborales, para lo cual se obliga al Ministerio del Trabajo a crear mecanismos de afiliación (Ley 731 de 2002, art. 14), «ya sea por labores que desempeñen desde su casa de habitación o en desarrollo de su actividad rural» (art. 115). Así las cosas, esta es una medida de reconocimiento de las

actividades de cuidado no remunerado de las mujeres rurales, que presentan unas cargas de cuidado aún mayores que las mujeres urbanas.

A propósito de la gestión del Ministerio del Trabajo para la equidad de género en el trabajo

Recientemente el Ministerio del Trabajo presentó su informe de actividades del Congreso de la República, donde se refirió a las acciones para promover la igualdad en el trabajo.

Al respecto, llama la atención el hecho de que Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género[13] no se formuló de manera participativa con organizaciones de trabajadores, ni han sido involucradas en su implementación. Asimismo, se observan avances mínimos en la transversalización del enfoque de género en la acción de las distintas unidades del Ministerio, de tal manera que los resultados que presentan en el período del informe no son coherentes con las líneas de dicho Programa; es más, escasamente aparece la información desagregada por sexo, lo que haría posible medir por lo menos el impacto de género de la acción global del Ministerio.

Se advierte que el Grupo de Equidad Laboral creado recientemente es muy limitado en términos de personal, capacidad financiera y de incidencia real en las acciones y políticas de la autoridad de empleo: en el informe se da cuenta de que para el componente de «asistencia para el empoderamiento e inclusión social con equidad en el ámbito laboral a nivel nacional» se destinaron únicamente 637 millones de pesos.

Es satisfactoria la implementación del Programa de Certificación de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género Equipares, con el cual alrededor de 48 empresas han iniciado en los últimos dos años la implementación de mecanismos para promover la igualdad. Sin embargo, es muy importante que el Gobierno amplíe su margen de diálogo con el sector empresarial para la equidad de género, mucho más allá de la estrategia de Equipares, pues un sistema de incentivos empresariales es insuficiente: se requiere una política más robusta, con mayores alcances, recursos e impactos, y con un componente claro de diálogo social para abordar la desigualdad en el trabajo. Asimismo, la mayor participación de las mujeres en los escenarios de diálogo social debe también promoverse como parte de las acciones para el empoderamiento político de las mujeres.

Es importante que la eliminación de la brecha salarial y la segregación ocupacional son algunas de las líneas de acción del sello Equipares. Sin embargo, llama la atención el hecho de que la no reglamentación de la Ley 1496 de 2011 y en particular la no

[13] El Programa Nacional para la Equidad Laboral 2013-2016 y su matriz de objetivos y acciones está disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/enfoque-de-genero

determinación de criterios objetivos de valoración salarial puede impedir que esta estrategia sea efectiva dentro de sus limitaciones.

Se advierte que frente al desarrollo de estrategias de formalización dirigidas a sectores feminizados[14] para los acuerdos de formalización laboral llevados a cabo en el país, no se da cuenta de acciones para promover la participación de las mujeres en la negociación de aquellos, garantizar prioritariamente la vinculación formal de las mujeres ni incorporar un enfoque de género a los acuerdos de formalización laboral. Es muy importante que se busque promover el empleo en condiciones de trabajo decente para las mujeres en contextos en los cuales se pasa de la tercerización laboral ilegal a la formalización, considerando que este fenómeno afecta desproporcionadamente a las mujeres.

Las acciones en el tema de formalización para las mujeres se han limitado al trabajo doméstico remunerado, como lo expresó el Ministerio (Radicado 21200000-132802, de julio 23 de 2015), además de que se opera bajo una óptica restringida de la formalización laboral que atañe únicamente a la seguridad social, donde tampoco existen avances significativos, pues se registra un índice de apenas el 13 % de cobertura a 2014.

Los derechos laborales de las trabajadoras domésticas

A propósito de este sector, el Ministerio en su informe destacó la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico, el Decreto 721 de 2013, en el cual se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al sistema de «Compensación Familiar», así como el Decreto 2616 de 2013 que regula la cotización a la seguridad social de trabajadoras y trabajadores que laboren por días, la que es la realidad laboral más común en este sector. Lo dicho refiere importantes avances, y es necesario que se continúe avanzando de manera sostenida para la aplicación del Convenio 189 de la OIT.

Sin embargo, el Ministerio se ha mostrado renuente a diseñar una estrategia de inspección laboral que responda a las condiciones particulares del servicio doméstico, a pesar de la insistencia de las organizaciones de trabajadores. El Ministerio del Trabajo señala que para 2014 «no se identifican acciones específicas» (Radicado 3310000-089342) en materia de inspección laboral, y señalan que esto no se da «por cuanto las solicitudes elevadas se reúnen en los temas de salarios, afiliaciones a la seguridad social y liquidaciones» (Radicado 3310000-089342), solicitudes que son recepcionadas por los Centro de Orientación y Atención Laboral, Colobara. La CUT ve esto con preocupación en la medida en que los Colobara constituyen una estrategia de orden exclusivamente

[14] Linea de acción 3 (Reducir la informalidad concentrada en las mujeres), acción 3.2 (Desarrollo de estrategias de formalización dirigidas a sectores feminizados)

informativo que de ninguna manera suple los fines de la inspección laboral o el acceso efectivo a la justicia.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el ámbito privado o doméstico en el cual se da la relación laboral se dan distintas formas de discriminación y violencia que permanecen ocultas y se asume como una contraprestación normalizada ante la posibilidad de contar con un empleo. La persistencia en Colombia del trabajo doméstico interno, así como casos de esclavitud doméstica como el de Trinidad Cortés Antonio (ENS, 2013 y Escobar 22 de juno 2015), una mujer de 83 años de edad[15] que por más de 30 años no recibió ningún tipo de remuneración o descansos, no contó con protección social alguna y fue sometida a violencia física y psicológica, demuestran que es urgente el diseño de una estrategia de inspección laboral para el sector que además integre un enfoque interseccional.

De este modo, es urgente concertar medidas de mayor fondo y alcance en el sector del trabajo doméstico: La alta informalidad del sector plantea desafíos importantes en materia de formalización laboral e inspección; la desconcentración de esta población plantea la pregunta sobre la realización del derecho de libertad sindical y sobre el conocimiento de los derechos y el empoderamiento para el ejercicio de los mismos. Otro punto de preocupación es la persistencia de cierto orden simbólico esclavista en este oficio, que obstaculiza que la sociedad reconozca el valor económico y social de este oficio.

La sentencia C-871 de 2014 de la Corte Constitucional es un hito en materia de los derechos laborales de las mujeres, pues reconoció el derecho de las trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico a percibir la prima de servicios, y eliminó la excepción consagrada en el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo que desconocía el principio de igualdad, debido a que ubicaba en una situación desfavorable a las personas que trabajan en el servicio doméstico, en comparación con los demás trabajadores. En este pronunciamiento histórico, la Corte expresó que ello constituía una infravaloración del trabajo doméstico y la desprotección de un grupo socialmente vulnerable en el marco de las relaciones laborales, así como un desconocimiento del valor social y económico generado por esta actividad.

En este momento cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley «por medio del cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derechos prestacional de pago de prima de servicios a trabajadoras y trabajadores domésticos», frente al cual el Ministerio del Trabajo emitió concepto técnico favorable[16]. Se espera que este proyecto se convierta en ley, y

[15] Alrededor de 59.000 personas mayores de 61 años son trabajadoras domésticas para 2014, según el DANE.

[16] Concepto técnico favorable identificado con el Número 2100000-00031829, relacionado en respuesta a solicitud de información Rad. 21200000-132802. Julio 23 de 2015.

que subsiguientemente el Gobierno, de manera concertada con las organizaciones de trabajadores, diseñe e implemente políticas públicas para que todas las personas que laboran en el servicio doméstico puedan percibir la prima de servicios.

Las recomendaciones del Comité CEDAW en materia de igualdad de género en el trabajo

El Comité CEDAW, órgano que evalúa los avances en la aplicación de este instrumento de derecho internacional, que ha sido ratificado por el Estado Colombiano y hace parte del bloque de constitucionalidad, realizó un conjunto de recomendaciones en materia de empleo, las cuales son enteramente vinculantes.

Dicho Comité expresa su preocupación por que la Ley 1496 de 2011 incorpora solo parcialmente el principio de la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, lo que también ha señalado la Comisión de Expertos del Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración. En efecto, en su artículo 7 que modifica el artículo 143 del Código Sustantivo de Trabajo, bajo el título de «A trabajo de igual valor, salario igual», se expresa que «a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales debe corresponder salario igual », lo que es limitado, como esta Comisión ha expresado en pasadas oportunidades, porque, «el concepto de «igual valor» incluye pero va más allá de la igualdad de remuneración por un trabajo «igual», el «mismo» o «similar», y también engloba trabajos que son de una naturaleza absolutamente diferente pero que sin embargo son de igual valor»[17]. A pesar de que la Comisión exhortó al Estado a tomar medidas necesarias para la plena consagración del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor en la legislación y en la reglamentación de la ley 1496 de 2011, esto no se ha realizado.

De hecho, y como la Comisión ha insistido, «la insistencia en factores como «condiciones iguales de trabajo, de calificaciones y de rendimiento [en esta ley] pueden servir como pretexto para pagar salarios inferiores a las trabajadoras» (Observación, CEACR). Si bien en el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley se establece que los criterios de aplicación de los factores de valoración salarial serían desarrollados por consenso dentro del año siguiente a la expedición de la norma, entre el Ministerio del Trabajo y la Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, como lo establece el artículo 4 de dicha ley, y en coherencia con el artículo 3 del Convenio, esto no se ha realizado aun cuatro años después.

El Comité CEDAW también expresó su preocupación por que la gran mayoría de la población laboral femenina trabaja en

[17] Observación (CEACR) Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013) Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Colombia.

el sector no estructurado y, en consecuencia, no tiene acceso a las prestaciones de la seguridad social, y por las circunstancias atenuantes que figuran en la Ley núm. 1010 (2006) con respecto al acoso sexual en el lugar de trabajo. En ese sentido exhortó al Estado a velar por la aplicación efectiva del Programa Nacional de Equidad Laboral, seguir aprobando medidas afirmativas para promover la igualdad en el empleo, y adoptar medidas eficaces para eliminar la segregación ocupacional, y vigile de cerca las condiciones de trabajo de las mujeres en la informalidad, así como suprimir las circunstancias atenuantes para los autores de actos de acoso sexual en la Ley núm. 1010 (2006); establezca un sistema confidencial y seguro para presentar denuncias relacionadas con la discriminación de género y el acoso sexual en el lugar de trabajo; y vele por que las víctimas tengan un acceso efectivo a ese medio de reparación.

Es necesario que el Estado colombiano atienda a las recomendaciones para promover la igualdad en el trabajo realizada por distintas instancias de control en materia de los derechos humanos de las mujeres, como la CEDAW y las Comisiones de Expertos de los Convenios 100 y 111 de la OIT sobre igualdad de remuneración y sobre discriminación en el empleo.

Consideraciones y recomendaciones

En primer lugar, es necesaria la formulación concertada de una política de igualdad en el trabajo con mayores alcances para lograr impactar el carácter estructural de la desigualdad y la exclusión. Asimismo, introducir un componente de diálogo social en la estrategia Equipares que, por un lado, garantice la participación de las organizaciones sindicales en la formulación e implementación de planes y comités de igualdad y, por otro lado, promueva la integración del enfoque de género en los procesos de negociación colectiva y en las convenciones colectivas

Se recomienda un mayor esfuerzo por la transversalización del enfoque de género en las distintas unidades del Ministerio, que implica tanto el robustecimiento Grupo de Equidad Laboral, así como el mayor alcance, impacto y recursos de la Política de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género. Es necesario que se garantice la participación de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores para la implementación de dicha Política.

Adicionalmente, es necesaria una más clara intervención en sectores feminizados y masculinizados para impactar la segregación horizontal y vertical de las mujeres, y para generar condiciones de trabajo decente para ellas. Sectores como el trabajo doméstico, las flores, las confecciones, presentan altos índices de precariedad, explotación y tercerización. Se recomienda generar estrategias concertadas consecuentes con las particularidades de los sectores, para generar impactos sostenibles en las relaciones de género.

Realizar estudios de diagnóstico acerca de cómo se presenta en el mundo del trabajo la Violencia Basada en Género, y que se dispongan mecanismos para eliminar la vulnerabilidad de las mujeres ante este fenómeno, en especial en la informalidad y en el servicio doméstico, es fundamental para el subsiguiente diseño de políticas. El diseño e implementación de estrategias y protocolos de inspección laboral en materia de discriminación y violencia contra las mujeres, es vital para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008.

De otro lado, en el Plan de Desarrollo 2014-2018 se establece la evaluación participativa de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, así como de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado (art. 129), de tal modo que puedan realizarse los ajustes pertinentes. Se recomienda que aprovechando este proceso se introduzcan como parte de dichos ajustes, políticas que hagan posible una redistribución social del cuidado, en desarrollo de la ley 1413 de 2010.

Es urgente que en el propósito de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado Colombiano en materia de derechos laborales de las mujeres, se propicien espacios para la participación de las organizaciones sindicales y en general a la sociedad civil. Se reitera que las recomendaciones de los órganos de control, aunque son dadas en un lenguaje exhortativo, son de obligatorio cumplimiento, en particular teniendo en cuenta que la CEDAW en particular, hace parte del bloque de constitucionalidad.

Por último, es importante que se avance en la construcción de una agenda nacional de cuidados que permita desarrollar políticas públicas para la redistribución social del cuidado en desarrollo de la Ley 1413 de 2010, en un escenario de diálogo social. En este marco, la ratificación del Convenio 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares es fundamental en el propósito de promover la corresponsabilidad del cuidado.

Juventud y Trabajo Decente

La exclusión de las y los jóvenes en el mercado laboral

Los jóvenes de 14 a 28 años representaron para el año 2014 el 32,7 % de la población en edad de trabajar, 11,871 millones de personas en este rango de edad y, de estos, 6 millones económicamente activos. La tasa de desempleo para este mismo año fue de 15,8 %, 1.1 millones de jóvenes desempleados, lo que significó una disminución de 0,6 puntos con respecto al año 2013. Las mujeres jóvenes continúan siendo las más afectadas en el mercado laboral con una tasa de desempleo con más de 8 puntos por encima de los hombres jóvenes, 20,7 % contra 12,2 %, respectivamente. Además, ellas presentaron una inactividad del 50 % mientras en los hombres jóvenes solo el 20 % se encontraban inactivos. La principal rama de actividad en que se ubicaron

fue comercio hoteles y restaurantes (29,1 %), en segundo lugar Servicios comunales y sociales (18 %), e industria manufacturera (12,4 %) (DANE, Anexo juventud, 2014).

En ese sentido, el plan de desarrollo 2010-2014 tenía como meta reducir la tasa de desempleo de 21,6 % a 16,1 %. Incluso podría decirse que dicho objetivo se cumplió parcialmente; sin embargo sus alcances y contenidos fueron limitados por la magnitud misma de la disminución, con 5,5 puntos. Esto contrastó con la meta de crear, en 4 años, 770 mil empleos para jóvenes, un promedio por encima de lo planteado en América Latina que, según la OIT, fue de 12,9 % (OIT, 2013).

En lo que corresponde a la creación de empleos, el plan de desarrollo no avanza más allá de la propuesta de emprendimiento introducida en los 90´s, y la escuela como principal ente encargado de implementarla: «Se diseñarán estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media». La idea de fomentar prácticas emprendedoras también se encuentra en el Informe de Actividades Sector Trabajo al Congreso de la República. Según lo revelado en dicho documento, el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores hace presencia en 33 regionales y 80 Centros de Formación, con una cobertura del 100 % del territorio nacional, además de adaptar metodologías con enfoque diferencial. Aunado a la categoría emprendimiento, también se encuentra la categoría «competencia», como un elemento clave a la hora de generar ingresos por medio de la conformación de unidades productivas rurales sostenibles. El programa está orientado a la inclusión social de personas y comunidades vulnerables, a través del desarrollo de proyectos productivos, unidos a programas de formación.

Adicionalmente, el programa es presentado como un modelo de fortalecimiento y acompañamiento empresarial rural para la generación de agronegocios. Lo extraño de esta política es que fue diseñada, presuntamente, bajo un enfoque de trabajo decente que pretende disminuir el desempleo para todos y todas. En especial, está dirigida hacia una población a la cual se le ha ofrecido la idea de autoresponsabilizarse por poseer un trabajo, sin unas reales condiciones para permanecer bajo condiciones dignas. El riesgo que entraña esta propuesta consiste en el desestimulo de la responsabilidad que, desde una perspectiva de trabajo decente, debe tener el sector público y privado para crear empleos de calidad. Lo anterior, tomando en consideración los principios trazados por la OIT, en donde el Trabajo Decente emerge del desarrollo de varios aspectos esenciales a tener en cuenta para la elaboración de un enfoque inclusivo.

Así las cosas, al leer el informe no se brindan mayores detalles sobre la cantidad de recursos destinados para tales fines,

no se describen la naturaleza de los filtros realizados para que dichos recursos lleguen a las personas jóvenes que verdaderamente lo requieren, ni mucho menos permite constatar el real impacto de la implementación del proyecto en el mejoramiento de las condiciones de vida. Las cifras demuestran la limitación de esta propuesta, dado que solo el 1 % de los jóvenes están en la posición ocupacional Patrón o Empleador, mientras que la segunda tasa de ocupación de los jóvenes estuvo como cuenta propia. Este tipo de ocupación no responde a las expectativas de autoempleo de calidad, ya que la mayoría se desenvuelven en la informalidad, sin afiliación a la salud contributiva y sin aportar a pensiones.

La juventud en el nuevo Plan de Desarrollo

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

La brecha laboral existente hoy entre hombres y mujeres jóvenes y adultos, en las condiciones de ingreso al mundo laboral, responde a anteriores brechas de acceso a la educación para niños y niñas, igual que las brechas existentes entre sector rural y urbano. De acuerdo con datos proporcionados por e Ministerio de Educación, de cada dos adolescentes que ingresan al sistema educativo en el sector rural colombiano, solo uno se gradúa. La cobertura bruta urbana es casi del doble que la rural (80 % más alta). En Bogotá y Boyacá, por ejemplo, la cobertura es cuatro veces más alta que en Guainía, Vichada y Vaupés; el triple de Guaviare y La Guajira; y el doble de Chocó, Nariño y Cauca. La tasa de analfabetismo de La Guajira rural es del 60 %, y uno de cada tres estudiantes de Chocó es analfabeta. Por consiguiente, el nuevo plan de desarrollo 2014-2018 plantea el reto de mejorar la calidad de la educación básica a través del establecimiento de la jornada única, una estrategia que bien implementada puede contribuir a la disminución de las brechas de cobertura y tiempos de aprendizaje. El ingreso de la juventud al mercado laboral debe mirarse también en términos de libertad, es decir, un ingreso de acuerdo al momento vital o un ingreso forzado por condiciones de pobreza y falta de oportunidades. Sin duda esto redunda en la de condiciones laborales precarias, apoyadas en la necesidad de ingresos o de ocupación del tiempo.

Las perspectivas y recomendaciones en torno al Servicio Social para la Paz

En este segundo periodo el gobierno tiene la tarea de enfrentar una de las principales barreras para el empleo juvenil y es la presunta falta de experiencia, tanto para no contratar como para contratar en condiciones precarias. Además de la libreta militar como requisito para acceso al trabajo, para 2014, 539 mil jóvenes no contaban con ella. En un contexto de paz esta situación no debería ser una limitante para el acceso al trabajo. En ese sentido, existe un proyecto de ley por medio del cual se pretende crear el servicio Social para la Paz. En principio se parte del hecho de que la paz es un derecho fundamental y un deber de obligatorio cumplimiento, tomando en consideración los posibles escenarios de pos acuerdo. Los motivos para la presentación de aquel proyecto de ley estriban en la histórica victimización de los jóvenes dentro de las lógicas del conflicto armado en Colombia.

Frente a las posibilidades de concretar un escenario de diálogo y firma de acuerdos con las Farc, un sector del gobierno parece comprender la necesidad de avanzar en el cierre del ciclo de violencia. Se trata de crear unos mecanismos bajo los cuales los jóvenes puedan defender las instituciones del Estado, a través de medidas alternas a la prestación del servicio militar, pero con un enfoque mucho más social. En consecuencia, el servicio de paz se erige en una alternativa a la hora de cumplir con los deberes impuestos a todos los ciudadanos colombianos por parte de la constitución. La relativización de la obligación de prestar el servicio militar, según lo planteado por parte de la Corte Constitucional con base en la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los jóvenes, se erige en un principio que procura garantizar la objeción de consciencia y una alternativa distinta a la toma de las armas. Si bien existen jóvenes con vocación para la prestación del servicio militar, otros consideran que su futuro laboral y educativo pasa por un proyecto de vida muy distinto.

Se tiene presupuestado que el Servicio Social para la Paz tenga una duración de un año, además de prestarse en entidades gubernamentales, civiles, organizaciones sociales y comunitarias, del orden nacional y regional, en coordinación con las entidades del Estado designadas para ello. Adicionalmente, se prestaría una vez culminados los estudios básicos o después de ellos, durante la realización de los estudios superiores, o como profesional en su respectiva área. Tendría un carácter no remunerado y podría prestarse en cualquier parte de la geografía nacional, además que el Estado debería garantizar las condiciones y recursos necesarios para su realización. Conjuntamente, el proyecto de ley estipula una serie de modalidades que tendría dicho Servicio Social para la Paz. Estas serían las modalidades: Trabajo Social para el trabajo con víctimas de la guerra, Servicio social para el tratamiento y resolución de conflictos desde la

no violencia, Servicio para la Protección de la riqueza cultural del país y la promoción artística y cultural, Servicio Social para la pedagogía de la paz en entidades educativas formales e informales, Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz, Servicio social para la promoción de los derechos humanos, Servicio social para la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas y la riqueza ambiental y forestal del país, Servicio social para la garantía del derecho a la salud, Servicio social para el fortalecimiento del campo y de la agricultura campesina, Servicio social para la construcción de la memoria histórica del conflicto.

El contenido de la propuesta da cuenta de una reforma constitucional a dos artículos de la Constitución Política (artículo 22 y artículo 216). Se trataría de ampliar y desarrollar el contenido del artículo 22 con los siguientes objetivos: crear un servicio social para la paz obligatorio para los jóvenes, y que contiene tres elementos: construcción de la paz, promoción de los derechos humanos y de la democracia. Esos objetivos y elementos mencionados son las áreas en las que se enmarcan las distintas opciones que se ofrecen a los jóvenes, como parte del servicio social para la paz. Se delega en el legislador la obligación de desarrollar el servicio social para la paz. Se establece la equivalencia del servicio social para la paz con el servicio militar, y que dicho servicio no depende únicamente de las instituciones castrenses. Sin embargo, y a pesar de lo planteado en el proyecto de ley, algunos sectores ligados al Ministerio de defensa han mostrado recelo frente a la propuesta, lo que ha contribuido, en parte, a que el gobierno retrase la radicación del mismo ante el Congreso de la República.

Lo anterior refleja un escenario bastante complejo. Por un lado, la propuesta posee elementos sumamente interesantes que tienden a adecuar un nuevo escenario de pos acuerdo, según un parámetro mucho más social que el existente; pero, por otro lado, la división al interior del propio gobierno sobre la conveniencia o no de eliminar las prerrogativas que posee el estamento castrense, abre una serie de interrogantes respecto a los intereses contrapuestos entre el estamento civil y el militar alrededor del futuro de los jóvenes de Colombia. Se recomienda, entonces, establecer puentes de diálogo que redunden en el fomento de políticas laborales y educativas que beneficien a las poblaciones jóvenes. También es esencial que se dé prioridad al derecho de libre elección en la toma de decisiones, sobre la base de un apoyo gubernamental que articule las necesidades de fortalecer el acceso a la educación superior, con la necesidad de construir un escenario laboral para los jóvenes desde el trabajo decente. La disparidad y la limitación de políticas públicas de inclusión laboral para este sector poblacional, se ve reflejada cuando los «menos calificados», los más precarios

de los trabajadores y trabajadoras jóvenes, se ven desprovistos de los recursos necesarios para estructurar colectivos que reivindiquen sus derechos.

Los compromisos del gobierno nacional para el empleo de los más jóvenes

Se torna esencial implementar acciones de vinculación laboral de jóvenes en situación de discapacidad y jóvenes en conflicto con la ley, generando posibilidades de formación para el empleo, pero en condiciones de trabajo decente. Los compromisos del Ministerio de trabajo para este cuatrienio incluyen «pacto por la erradicación del trabajo infantil, pacto por el empleo como servicio público, pacto por la calidad del trabajo y las empresas productivas, pacto por la formalización y pacto por la protección de la vejez. Mintrabajo también ha anunciado el programa «Talentos para el empleo», Transporte para el Empleo y «40 mil primeros empleos». En relación a este último, el gobierno prometió el otorgamiento de 300 mil millones de pesos para la generación de los 40 mil empleos de los jóvenes recién egresados del bachillerato (Colombia Joven, 9 de febrero de 2015). Sin embargo, estos requieren de alta inspección y seguimiento para evitar que se constituyan en un comodín para las empresas poder precarizar laboralmente a los jóvenes, tal como ocurrió con la ley 1429 de 2010.

A través de estos programas el gobierno nacional se puso como meta, para el 2018, disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes a 13 %; es decir, alcanzar el promedio de América latina. Esta disminución de 3 puntos en 4 años, continúa siendo bastante limitada, además de ser bastante tímida frente a lo que el país estaría en capacidad de hacer si establece una política que permita ajustar el crecimiento económico con la generación de empleos. Por tanto, el desafío debería consistir en bajar las tasas de desempleo juvenil a un dígito. Para la CUT, estas iniciativas emergieron para darle cumplimiento a dicha normatividad, además de basarse en el incentivo a empresas que generen nuevos puestos de trabajo formales, como los subsidios para el desarrollo o expansión de negocios y del empleo, entre otros. Si bien el gobierno fundamenta su éxito en la reducción del empleo, ello obedece, según la central, al aumento de los trabajadores inactivos y al incremento de la ocupación de los trabajadores independientes. En consecuencia, no fue tanto producto de la reforma tributaria lo que determinó una reducción de los impuestos y la subsecuente creación de nuevas fuentes de empleo. Lo que se advirtió fue una reducción de las tasas de informalidad, llevada a cabo a expensas de los trabajadores más veteranos.

Lo anterior refleja el hecho de que iniciativas como la Ley de Primer Empleo no han sido sometidas a evaluaciones de impacto lo suficientemente rigurosas. A su vez, no existen las suficientes

evidencias para asumir que la contracción del desempleo juvenil se deba, de manera exclusiva, a la implementación de dichas políticas. Inicialmente el programa del primer empleo indicaba que las empresas que contrataran menores de 28 años, podrían descontar de su impuesto de renta el valor de las contribuciones parafiscales y un porcentaje de los aportes que realizaban en salud y pensión. No obstante, los elementos que hacían atractiva la ley se fueron diluyendo por cuenta de las anteriores reformas tributarias, ya que los parafiscales fueron eliminados en el 2012, mientras que el impuesto de renta aumentó en el 2014. En suma, las anteriores reformas tributarias han venido despojando de poder a la ley de primer empleo (El Espectador, 1 de agosto de 2015). En lo que concierne al programa de los 40 mil empleos, Fedesarrollo considera que este contribuye a corregir un problema temporal, sin solucionar inconvenientes estructurales como la falta de formación. Más aún, este tipo de iniciativas podría generar incentivos inadecuados para los jóvenes, pues en lugar de continuar estudiando una vez finalizado el bachillerato, podrían optar por buscar empleos de baja calidad, reproduciendo los bajos niveles de productividad y de precariedad en el país. Al mismo tiempo, debido a que las empresas no deben asumir los costos de contratación de los jóvenes, existe el riesgo de que no se haga mayor hincapié por capacitarlos, sacando provecho, exclusivamente, del subsidio de gobierno (El Espectador, 1 de agosto de 2015).

El «Programa Talentos para el Empleo» también se constituyó en una iniciativa del Ministerio del Trabajo y del Servicio Público de Empleo, con el propósito de reducir las barreras a la hora de ingresar al mercado laboral. Pese a que la edad límite para la aplicación de aquel es de 16 a 45 años de edad, este se constituye en la única acción del Ministerio observada en el documento Informe de Actividades Sector Trabajo, y dirigida al Congreso de la República. En principio se estipuló que dicho programa otorgaría 13 mil becas para cursos cortos en instituciones de formación para el trabajo, certificadas en calidad. Se buscó ofrecer becas que cubrieran el 100 % de la matrícula en Instituciones de Formación para el Trabajo y un apoyo de transporte de 222 mil pesos, los cuales se entregarían cuando finalizara el proceso de formación.

Así mismo, el programa ofrecía validación de bachillerato para el grado décimo y undécimo, capacitación en finanzas, manejo de computadoras, matemáticas básicas, fortalecimiento de lectoescritura; en fin, todo un conjunto de capacidades para un mejor desempeño en la vida laboral. Para el primer trimestre del 2015 se ofrecieron 4 mil becas en cursos cortos, en las cuales se postularon 5.300 personas. Finalmente, se aprobaron 3.967 y, de estas, se matricularon 3.133. Para el segundo trimestre, la segunda convocatoria ofreció siete mil becas en cursos cortos y validación de décimo y undécimo. A pesar de lo anterior, surge la incógnita respecto a la posibilidad de que, verdaderamente,

la implementación de una estrategia para la generación de ingresos, desde este enfoque, promueva una transformación sustancial de las condiciones de trabajo para la población joven. No se advierte una conexión entre las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, y las reales oportunidades de acceso a un mercado laboral supremamente competitivo. Tampoco existe mayor claridad sobre cuáles son las instituciones de formación para el trabajo, o si ello favorece un verdadero proceso de profesionalización de los jóvenes, de acuerdo a las exigencias cada vez más crecientes del mercado laboral.

El informe de actividades también menciona la existencia de un programa de formación para jóvenes víctimas. De acuerdo con las medidas de reparación contempladas en la ley 1448 del 2011, se estipula la obligación del Ministerio de Trabajo con las víctimas del conflicto armado. Se diseñaron programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, desde un enfoque ligado al emprendimiento. Durante el 2013 la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo y el Grupo de Equidad Laboral del Ministerio del Trabajo, desarrollaron el proyecto «Implementación del programa de formación para jóvenes víctimas del conflicto armado a nivel nacional». El objetivo de aquel programa consiste en mejorar el nivel de las competencias de los jóvenes entre los 16 y 28 años, facilitando así su incorporación en el mercado laboral. En el año 2014 se formaron un total de 1.948 jóvenes, mientras que, en lo corrido del 2015, se han formado alrededor de 1.747 jóvenes.

Este tipo de iniciativas deben ir de la mano con el aumento de recursos a disposición del sector público, además de mayores niveles de cobertura de prestaciones de desempleo en beneficio de aquellos y aquellas que se encuentran por fuera del mercado laboral (OIT, 19 de junio 2009). Se trata de abrir un abanico de posibilidades para entender cómo el establecimiento de una economía social y un sector público viable en el país, pueden contribuir al fortalecimiento de la dignidad humana como un principio innegociable para la inclusión laboral de la población más joven. A esto se añade un tratamiento que procure dar cuenta de los derechos laborales, seguridad, representación de los grupos de trabajadores, diálogo social, derecho de asociación y libertad sindical, rechazo al trabajo infantil e igualdad de género, no discriminación, protección a través de seguridad social universal, formación para el empleo, formalidad y estabilidad, salarios equitativos y adecuados (Sanín y Gómez, 2011), y por supuesto la reivindicación social y política del trabajo reproductivo.

A pesar de lo anterior, la situación de los jóvenes, especialmente de aquellos que habitan las zonas rurales, sigue siendo bastante dramática. Uno de los aspectos más llamativos, sin duda, es verificar la forma en que el valor de la juventud se constituye en objeto de recelo. Paradójicamente, la ausencia de oportunidades

y la emigración de los jóvenes a los grandes centros urbanos en busca de un mejor futuro, brinda un poderoso impulso al hostigamiento contra aquellos que aún permanecen en sus lugares de origen, resistiéndose a engrosar los cinturones de miseria en las grandes urbes. Lo cierto es que, si bien la ausencia de reales oportunidades laborales en el campo en favor de este sector poblacional, promueve escenarios propicios para el reclutamiento por parte de los grupos irregulares, pareciera como si la naturalización de este hecho desviara el foco de atención. La precarización y la pobreza arrastran consigo una serie de estigmas, señalamientos y conjeturas en contra de los jóvenes cada vez que se aventuran a deambular por las cabeceras municipales. Las matrices de análisis y de acción político-militar llevados a cabo por parte del gobierno central, parecen enfocarse, en este caso, en uno de tantos efectos derivados de la desestructuración social y económica del sector rural, y no tanto de los escenarios que lo posibilitan. En ese caso, ¿cómo mejorar las condiciones laborales de estos jóvenes, sin que por ello se vean obligados a enfilarse dentro de tantos grupos armados que hacen presencia en el territorio nacional? ¿Cómo favorecer el desarrollo de proyectos personales y laborales, dignos y decentes, en sus propios lugares de origen? ¿Cómo estructurar una plataforma política de carácter integral en los territorios más apartados de las grandes capitales?

Los escenarios de la OIT y las lógicas nacionales

Esta situación no armoniza con lo planteado por la OIT para el caso de la juventud y las organizaciones sindicales. Para dicho organismo, es esencial que exista conciencia sobre la importancia de los jóvenes, especialmente el empleo juvenil que favorezca nuevas oportunidades de vida en beneficio de este sector poblacional. Pese a que reconoce las dificultades regionales a la hora de implementar políticas que reduzcan los niveles de precariedad y a las desventajas que soporta la población joven en el mercado laboral, lo cierto es que unas adecuadas condiciones de acceso a la educación formal se plantean como una excelente opción a la hora de mejorar las tasas de participación y ocupación de los jóvenes, reduciendo, a su vez, las disparidades de género (OIT, 2013).

De allí que la OIT plantee resolver los problemas ligados a la protección social, a través de la promoción de un novedoso sistema de protección social que trascienda el marco de la seguridad social clásica. Se trata de volcar la atención en las condiciones de vulnerabilidad, en aspectos como infraestructura, sanidad, vivienda, educación, garantía a unos ingresos dignos. En ese caso, no se puede garantizar un mercado de trabajo homogéneo y justo, sin garantizar unas condiciones básicas como el acceso a la seguridad social de los jóvenes trabajadores, medidas eficientes y eficaces para impulsar un crecimiento favorable al empleo, creación de políticas para consolidar un mercado de trabajo y

de acceso equitativo a la educación; todo ello tomando como base el derecho de los jóvenes a un proyecto de vida digno y constituyéndose en una política de Estado. Sin embargo, cuando las lógicas del mercado reemplazan a las responsabilidades del Estado, se abre la puerta al establecimiento de desigualdades y a la fragmentación social.

El aparato teórico de este tipo de planteamientos fija la atención en los retos de una mundialización económica, la cual conduce a priorizar una cierta práctica de gobierno, ligada a las experticias de una empresa privada. En síntesis, la empresa se establece en el fundamento de la organización de la gobernanza y de las políticas públicas, como aquellas destinadas al fomento del empleo digno en beneficio de los jóvenes. El silencio conceptual de la teoría económica, la sociología del trabajo y las estadísticas oficiales en torno a los jóvenes trabajadores, por poner un caso, significa el ocultamiento y la negación de todo valor social a las horas de trabajo, al desgaste físico y mental, a las oportunidades perdidas para la educación y la promoción profesional. En síntesis, dejan de lado los efectos acumulativos de aquellos atributos estigmatizantes que ponen a los sujetos en una situación de extrema y múltiple discriminación.

En ese caso, la OIT plantea la necesidad de fomentar la capacidad de incidencia de los jóvenes en el ámbito político y como agentes de cambio (OIT, 2013), a través del ejercicio sindical, como una forma de hacer incidencia en los escenarios de poder. Fortalecer las organizaciones sindicales a partir de una mayor apertura que propicie la participación de los y las jóvenes, se torna en una necesidad insoslayable. Adicionalmente, el establecimiento de espacios democráticos en la construcción de la institucionalidad gubernamental, debe partir del reconocimiento de un enfoque de derechos, capaz de combatir la precariedad a la cual se ven sometidos las y los jóvenes colombianos. Por consiguiente, es esencial que el gobierno colombiano incorpore los principios y derechos fundamentales como elementos rectores de la política pública. También se requiere alejarse de la visión estrictamente economicista, a la hora de plantear una política laboral y social en beneficio de los jóvenes.

El hecho de reducir la discusión sobre el trabajo juvenil, bajo una especie de homilía economicista, deja de lado todo un conjunto de problemáticas sociales que escapan a este tipo de cálculos técnicos. De ahí precisamente la ambivalencia presentada entre dos realidades diferentes y a veces antagónicas: una de ellas representada en los escenarios gubernamentales, en el corazón de los centros de poder; la otra encarna una experiencia de vida desde la periferia, la carencia, la lucha por la supervivencia y la exclusión cotidiana. Un giro analítico sobre este tema puede revelar los mecanismos bajo los cuales se han ido agrietando los vínculos entre el individuo y la sociedad. Por lo tanto,

no se puede concebir un vasto campo de acción para promover políticas de inclusión para las y los jóvenes, en ausencia de un horizonte histórico y sociológico que haga visible el espacio de interacción de aquellos marginados, expulsados, discriminados, ubicados en los confines de la formalización laboral.

Personas en situación de Discapacidad

De las obligaciones internacionales

El convenio sobre el derecho de las personas con discapacidad, en su artículo 1, da cuenta de la necesidad de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, promoviendo así el respeto de su dignidad. Las personas en situación de discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, eventualmente, puede impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás. En ese caso, los principios que rigen la convención giran en torno a los siguientes puntos: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y las condiciones humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Adicionalmente, estos tratados establecen unas obligaciones generales para los Estados partes que se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad. También sobresalen aspectos, como por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos amparados en la convención. Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con lo planteado en el tratado y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto allí. Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.

En términos generales, el tratado se desglosa en una serie de artículos, como por ejemplo el número cinco, que da cuenta de promover la igualdad y no discriminación; el seis expresa el reconocimiento de las mujeres en situación de discapacidad; el siete, vuelca su interés en los niños y niñas en situación de discapacidad; el ocho da cuenta de la necesidad de tomar conciencia y

de sensibilización a la sociedad, la lucha contra los estereotipos; el nueve, gira en torno a la accesibilidad a los entornos físicos, entre otros, con el fin de mejorar la calidad de vida de este tipo de poblaciones (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad). Otros artículos se centran en la promoción de la salud, libertad de expresión, movilidad personal, habilitación y rehabilitación, trabajo y empleo. En este último caso, se hace hincapié en el reconocimiento de las personas con discapacidad y en el derecho a trabajar en igualdad de condiciones que los demás, lo cual incluye el derecho a ganarse la vida en un trabajo libremente elegido; prohibir la discriminación por motivos de discapacidad, incluidas las formas de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables. A ello se le suma la defensa de unas condiciones de trabajo justas, en términos de igualdad de oportunidades y en la remuneración por trabajo de igual valor.

También hay un aspecto sumamente importante, como es el derecho a asegurar que estas personas puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones que los demás. De allí que lo estipulado en el convenio aliente las oportunidades de empleo, promueva oportunidades empresariales para emplear a personas en esta situación para cargos públicos y privados, además de favorecer la adquisición de experiencia laboral de este sector poblacional en el mercado laboral. También se señala la promoción de programas de rehabilitación vocacional y profesional y, finalmente, evitar someterlos a condiciones de esclavitud (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad).

¿Qué plantea el gobierno colombiano?

Ahora bien, cuando se coteja lo relatado en los tratados internacionales con lo expresado en la legislación colombiana, se encuentra lo siguiente: En términos generales, la política alrededor de este tema, vigente a partir del 2004, fue sometido a una discusión para replantear sus principios. Se pasó de concebir el asunto desde un enfoque de asistencia y protección a un enfoque de derechos (Hawkins y Tangarife, 2014). Así, la sentencia T-553/11 menciona precisamente la necesidad de hacer hincapié en el derecho a la integración social, la igualdad y la dignidad humana que tienen las personas en situación de discapacidad.

En cuanto a lo que concierne al ámbito laboral, la sentencia menciona el derecho al mínimo vital. Más allá de ello, no existe, en dicha sentencia, una disposición clara ni un análisis pormenorizado sobre las reales necesidades de este sector poblacional, lo que pone en cuestión los reales alcances de la legislación en estos temas (Sentencia T-553/11). A ello se le viene a añadir el documento CONPES 166 que define la nueva política pública de Discapacidad e Inclusión Social. En la ley estatutaria Nº 1618 de

febrero de 2013, el concepto del trabajo parece cobrar un mayor protagonismo. Por ejemplo, en el artículo 12, sobre el derecho a la protección social, se hace mención no solo al derecho a la protección social del Estado, sino también a formalizar el empleo, además de establecer programas de aseguramiento en riesgos laborales y no laborales. El artículo 13, Derecho al trabajo, hace una descripción mucho más detallada al respecto. Así, para garantizar el derecho al trabajo, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión, este artículo alude a la obligación de establecer una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para aquellas empresas que en su planta de personal tengan contratadas a personas en situación de discapacidad, con todas las garantías y exigencias legalmente establecidas. Adicionalmente se establece que el Ministerio del Trabajo debía garantizar la capacitación y formación al trabajo de este sector poblacional, teniendo en cuenta la oferta laboral del país. Fortalecer el programa de ubicación laboral de las personas en situación de discapacidad, enfocadas hacia el sector empresarial. Desarrollar planes de inclusión laboral (no es claro a qué se refieren cuando mencionan el concepto de inclusión laboral) y generación de ingresos flexibles (¿a qué remite el concepto de ingresos flexibles?) para personas que no pueden, por su condición, ser incluidos fácilmente en el mercado laboral.

Para tales efectos, se fijaron estrategias protegidas o asistidas de generación de ingresos que garanticen la consecución de empleos dignos. También se estipuló que debía fomentar la creación y fortalecimiento de unidades productivas, incentivar el desarrollo de negocios inclusivos y fortalecer el emprendimiento y crecimiento de las empresas que propenden por la superación de este sector poblacional. Y, finalmente, se buscó que el Estado vinculara un porcentaje de personas en situación de discapacidad dentro de los cargos existentes. Dicho artículo también señala una serie de responsabilidades que debía asumir el SENA, como el hecho de asegurar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad a todos sus programas y servicios de la entidad; además de garantizar asesoría y acompañamiento a los empresarios que desearan contratar personas en situación de discapacidad. Así mismo, se procuró asegurar la capacitación y formación para el trabajo de este sector poblacional, teniendo en cuenta la oferta laboral del país; simultáneamente, entre otros varios aspectos referidos allí (Ley Estatutaria No. 1618 del 27 de febrero de 2013), se señala el deber del gobierno nacional de vincular laboralmente a personas en situación de discapacidad, debidamente certificadas, en un porcentaje mínimo del 10 % de su planta de trabajadores.

En síntesis, existe un gran contraste entre lo trazado por los tratados internacionales y por la legislación laboral, en comparación con

la cruda realidad a la cual se ve sometido este sector poblacional. Pese a los avances legislativos en esta materia, el escenario concreto continúa comportando altos niveles de invisibilidad. Así, la OIT calcula que en el mundo existen aproximadamente 386 millones de personas con discapacidad y en edad de trabajar. Colombia tiene 2.632.255 personas en situación de discapacidad, correspondiente al 6,4 % de la población. El 79 % se encuentra en estratos 1 y 2; y tan solo el 3 % finalizó la secundaria, mientras que el 13 % de los que se encuentran en edad productiva, tienen acceso al mundo del trabajo (Más Vida-Asocajas, agosto 2015). Sumado a ello, solo el 5,4 % de las personas en situación de discapacidad acceden a la educación superior (Uniminuto Radio). En ese caso, se torna fundamental fortalecer los procesos con este sector poblacional en la educación media y superior para ofertar programas requeridos en el mercado laboral. Sin embargo, no existe una cifra consolidada en torno a una cifra real de personas que hacen parte de este segmento poblacional. Por ejemplo, el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) creado por el Ministerio de Salud y Protección Social, señalaba que a agosto del año 2014, había en el país un total de 1.121.274 personas bajo esa condición (Caceres, 5 de noviembre de 2015).

Los datos del Ministerio de Salud no concuerdan con los del DANE, ya que son 1 millón y medio de personas que no están en el registro, por lo que no serían beneficiados de las políticas y programas de gobierno (Caceres, 5 de noviembre de 2015). Ello quizás responde al hecho de que en el año 2010 el DANE le traspasó al Ministerio de Salud y Protección Social la responsabilidad de localizar y caracterizar las personas en situación de discapacidad. Por consiguiente, no existe información reciente suministrada por el DANE, más allá de la información otorgada por la Ficha Metodológica Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad. El Censo 2005, proyectaba a 2013 que la mayor parte de la población con discapacidad tendría más de 55 años (Ministerio de Salud, 25 de marzo de 2014). Efectivamente, el grupo de edad que más personas en situación de discapacidad presentó fueron los mayores de 60 años, lo que equivale a un 47 % del total de las personas en dicha situación. Lo anterior refleja una situación de exclusión dramática, sobre todo porque es posible que exista un 50 % de ellos que no tienen cobertura por parte de las políticas públicas (Ministerio de Salud, 25 de marzo de 2014).

En ese sentido, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo apuesta por una construcción de la paz a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria, además de promover garantías a las personas en situación de discapacidad. En términos generales, el texto lleva a cabo alusiones bastante desagregadas sobre el tema de las personas en situación de discapacidad.

El tema parece articularse con otra serie de necesidades e iniciativas también desagregadas y sin mayores niveles de integración. Por ejemplo, el PND plantea, en teoría, que el modelo de desarrollo económico favorezca una perspectiva incluyente. Esto último requiere del cambio de una visión asistencialista hacia el fortalecimiento de un enfoque de derechos y con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad. Sin embargo, el texto no brinda mayores detalles al respecto, ni afirma cómo ni con cuántos recursos implementar en beneficio de estas iniciativas, por lo que aquella afirmación se torna poco clara, más allá de un decálogo de buenas intenciones. También proyecta un programa bajo el cual la se garantice el acceso a las TIC a la población con discapacidad visual y auditiva, garantizando así el acceso, uso y aprovechamiento de este tipo de dispositivos en favor de este sector poblacional. Por otro lado, el PND propone avanzar en la garantía del goce de una infraestructura segura para todos y todas. De allí que el documento plantee la necesidad de contar con ambientes adecuados, para que las personas en situación de discapacidad tengan un buen desempeño en los mercados de trabajo.

Más adelante, el documento hace una alusión a la necesidad de garantizar la inclusión social a las personas en situación de discapacidad, reconociéndolos como personas titulares de derechos. Por ello se procura involucrar al Estado para construir un sistema de acciones públicas dirigidas a favorecer la movilidad social. Este aspecto tiene como consecuencia el planteamiento de una política pública nacional de discapacidad e inclusión social en el ámbito nacional y territorial, y liderada por el Sistema Nacional de Discapacidad. Adicionalmente el PND prevé el diseño de una ruta de atención intersectorial para las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, con el fin de incluirlos en la oferta programática sectorial. Para tales propósitos, se tiene presupuestado que las entidades del orden nacional generen y actualicen una oferta de planes, programas y proyectos conforme a lo establecido en la política pública actual, a la ley Estatutaria 1618 del 2013 y demás normas vigentes en el marco de la inclusión social, conjuntamente con la adopción de la certificación de discapacidad.

Es interesante notar cómo el texto recoge una serie de iniciativas para que el Ministerio de Trabajo impulse el desarrollo de herramientas para las personas en situación de discapacidad, en particular en aquellos aspectos de generación de competencias, formación y generación de ingresos. Igualmente propone ampliar el alcance de la ley 1661 sobre el Teletrabajo para impulsar con mayor decisión el modelo, tanto a personas en situación de discapacidad, como a otras personas vulnerables que encuentran obstáculos para ingresar al mercado laboral. Ahora bien, en términos de atención integral con calidad, se planteó la

identificación de acciones especializadas que la población con discapacidad requiera, sumado al otorgamiento de subsidios de vivienda y programas de rehabilitación integral (rehabilitación social, familiar y laboral) a uniformados en esta situación.

Se hace hincapié en el fortalecimiento de la articulación entre los espacios de diálogo social con los mecanismos e instancias reglamentados de participación ciudadana, y con énfasis en grupos poblacionales como las personas con situación de discapacidad. También se indica el fortalecimiento del sistema de la Ruta de Reintegración con enfoque de género y énfasis diferenciales en discapacidad. Finalmente, en el tema referente a la modernización de los archivos públicos, se expresa la necesidad de implementar servicios de acceso a la información documental para población con enfoque diferencial o con discapacidad (DNP, 2018).

Pese a lo expresado en el Plan, el tema aún es bastante incipiente y requiere de un mayor compromiso por parte del Estado Colombiano. Tradicionalmente este sector poblacional ha estado excluido de los escenarios sociales, políticos y económicos en el país. Las empresas en Colombia no contratan personas vinculadas con este sector poblacional. Así, de las 45 % de empresas que contratan este tipo de personal lo hacen para las áreas de administración, servicio al cliente, producción-calidad y operativa. Los sectores económicos que predominan en las contrataciones son servicios (35 %), agropecuario (19 %), industrial (12 %) y comercio (11 %) (Kienyke, 5 de Marzo del 2015). Sin embargo, sí existen iniciativas que bien valen la pena mencionarse, como la del Modelo de Inclusión Laboral para Personas con Discapacidad, del Programa Pacto de Productividad. Esta alianza público privada que procura articular esfuerzos entre el sector empresarial, el gobierno y a los intermediarios de vinculación laboral, entre otros, también busca promover el diseño de una ruta de empleabilidad con todas las condiciones para mejorar las condiciones de trabajo de los y las colombianas (Portafolio, 9 de abril de 2015).

Consideraciones y recomendaciones

A pesar de lo anterior, la ausencia de estadísticas y de información fiable a la hora de conocer la cantidad de personas en esta situación, es un reflejo de las carencias en el diseño de estrategias que focalicen los grupos y los recursos requeridos, a fin de mejorar la calidad de vida y los entornos laborales de estas personas. De otro lado, los escasos servicios públicos de cuidado que se han implementado son para los niños y las niñas en edades tempranas, mientras que aquellos para personas mayores, enfermas o con discapacidades no han considerados seriamente en las instituciones sociales. Por ello se requiere unificar criterios para afianzar un sistema de información unificado, verificable, creíble y sistematizado. Se trata de aprovechar

esa información a la hora de realizar un diagnóstico sobre las reales condiciones de las personas en situación de discapacidad, como una primera etapa en la elaboración de política pública en beneficio de aquella población. Dicha política debe procurar por mejorar, realmente, las condiciones de trabajo decente de las poblaciones en situación de discapacidad. Se trata de retomar los principios de igualdad y justicia.

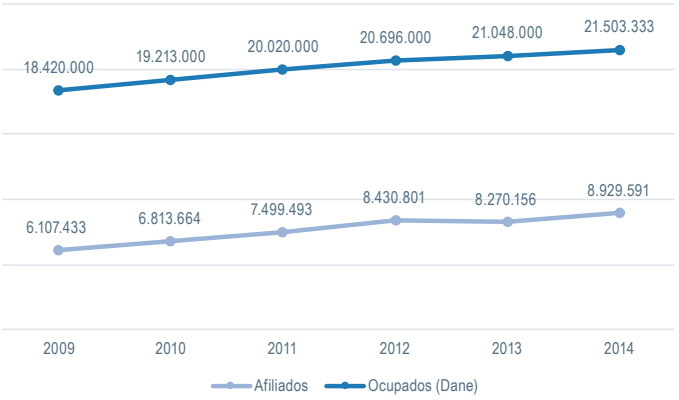
A partir de lo anterior se exhorta a reconocer y construir, no solo diferentes formas de subjetividad, sino también una institucionalidad democrática en la cual se atiendan los principios de reconocimiento, participación y redistribución. En el ámbito laboral es primordial fomentar prácticas que garanticen mayores niveles de desarrollo humano y socioeconómico, en función de la equiparación de oportunidades para todos y todas las personas en situación de discapacidad. La capacidad de generar un ingreso familiar viable, el reconocimiento por el trabajo diario, la realización de expectativas y proyectos laborales y personales, la disponibilidad de protecciones sociales, entre otros, son elementos esenciales para el fortalecimiento de las redes institucionales y sociales en favor de este sector poblacional dentro de sus diferentes radios de acción.

3.7 Entorno de Trabajo Seguro

De acuerdo con la información del Ministerio, entre el 2013 y 2014 se produjo un incremento del 3 % en el número de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), es decir, se pasó de 8.375.433 afiliados (marzo 2012 a febrero 2013) a 8.618.810 afiliados (corte marzo 2013 a febrero 2014) (República de Colombia, 2014, p. 27). De la misma forma, se produjo un incremento del 8 % en el número de empresas afiliadas al SGRL, pasando de 567.828 a 615.828. La razón de este cambio positivo, explica el gabinete, fueron tanto las acciones de comunicación, los programas de capacitación y educación «que han generado una mayor conciencia de la prevención tanto en empleadores como en trabajadores» como «el desarrollo del sistema de salud ocupacional».

Las cifras presentadas por el Ministerio esconden más de lo que revelan. El panorama general de la cobertura de los trabajadores colombianos no muestra un avance sustancial y la cobertura sigue estando cerca del 40 % de los trabajadores colombianos. Entre 2010 y 2014 se afiliaron 7´988.741 trabajadores en promedio anual. Estos representaron el grupo de los trabajadores con mayor nivel de formalidad en Colombia. En el siguiente gráfico sobre el número de afiliados se observa una tendencia creciente en las afiliaciones entre 2010 y 2014, con una disminución en la cobertura promedio para el año 2013 de 160.846 trabajadores y un incremento en las afiliaciones promedio para el año 2014 que supera los niveles anteriores.

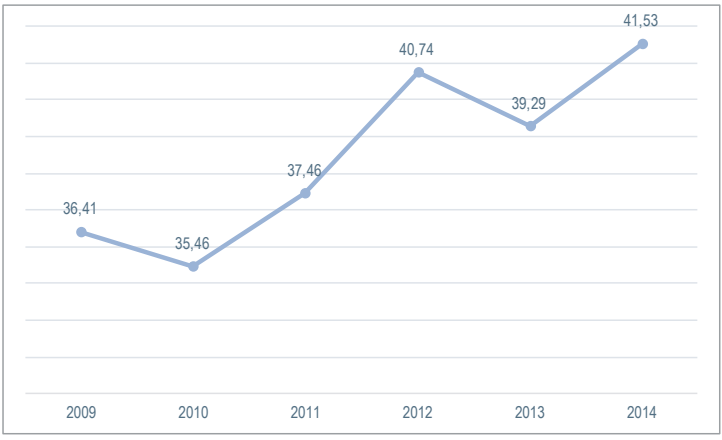
Gráfico 1. Número de ocupados y trabajadores afiliados a riesgos laborales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015; Fasecolda, 2015a)

Aunque la tendencia ha sido creciente, no se puede afirmar nada sobre una mejora en la cobertura de trabajadores pues la participación de la fuerza laboral también ha conservado una tendencia creciente. Dado que el incremento en la tasa de participación también ha sido creciente, es necesario evaluar la cobertura de trabajadores sobre la proporción de trabajadores empleados en el país. Como se ilustra en el gráfico siguiente, a pesar de que el número de empleados afiliados tiene una tendencia creciente la tasa de cobertura sigue siendo muy limitada:

Gráfico 2. Tasa de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales



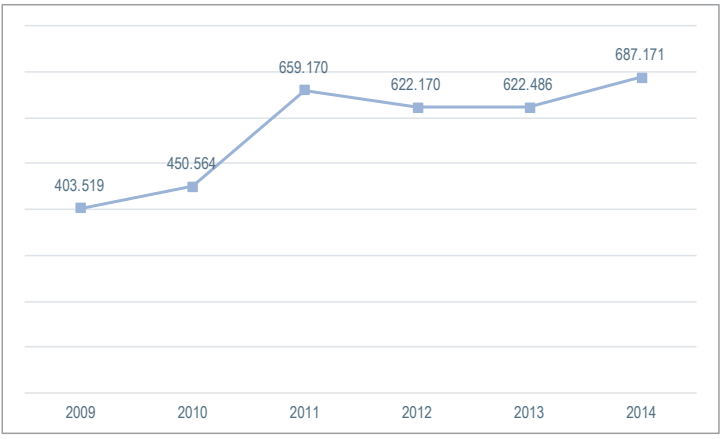
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015; Fasecolda, 2015a)

Entre 2010 y 2012 la tasa de afiliación al SGRL presentó un aumento constante, pero la cobertura sufrió una caída en el 2013 de 1,45 puntos porcentuales. Esta caída proviene de un incremento de

352.000 personas en el promedio de personas empleadas anualmente y a su vez proviene de una reducción en las afiliaciones promedio anual de 160.645 afiliados, es decir, que para este año el aseguramiento dio un paso atrás en cobertura y a su vez no se pudo tampoco atender el incremento en el empleo.

Entre 2010 y 2012 se observa una evolución en el número total de accidentes de trabajo, pero con una disminución en las tasas de crecimiento entre 2012 y 2013.

Gráfico 3. Accidentes calificados entre 2009-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015; Fasecolda, 2015a)

En promedio durante el periodo analizado se presentaron 563.065 accidentes de trabajo, lo que equivale en promedio a 46.922 accidentes de trabajo mensuales y, considerando una jornada diaria de 8 horas durante cinco días de la semana, cada hora se presentaron aproximadamente 244 accidentes de trabajo. La tasa de crecimiento anual es cercana al 10 %.

Por otro lado, las actividades económicas en donde se presentaron un mayor número de accidentes de trabajo fueron generalmente las actividades con un mayor número de trabajadores afiliados. Entre 2010-2014 las actividades con un mayor número de accidentes estaban agrupadas dentro del sector Inmobiliario, la Industria Manufacturera y la Construcción respectivamente. Las anteriores actividades sumaron en conjunto casi la mitad del total de accidentes registrados en el período de tiempo analizado.

Pero hay que destacar el caso del sector agrícola, pues con cerca de tres veces menos afiliados que el sector de la construcción, presentó más o menos la mitad de los accidentes de trabajo de este sector.

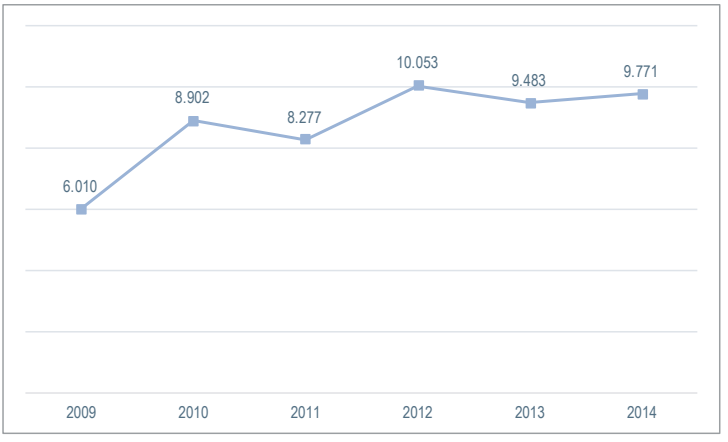
En cuanto a las enfermedades laborales, se puede afirmar que entre 2009 y 2014 la evolución de los casos de enfermedades calificadas como laborales ha presentado una tendencia

creciente, con una leve disminución en 2011. Entre el 2009 y el 2013 el promedio anual de enfermedades que aquejaron a los trabajadores y que se calificaron como laborales se encontraba en 7.730 casos al paso que entre el 2012 y el 2014 se reportaron en promedio 9.769 casos:

Tabla 22. Sector económico, número de afiliados y accidentes de trabajo 2014

Sector Económico	Afiliados	Accidentes de Trabajo
Inmobiliario	2.292.040	158.096
Comercio	1.010.604	63.618
Industria manufacturera	990.843	110.574
Construcción	960.784	110.998
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	642.180	40.637
Servicios sociales y de salud	498.059	35.483
Administración pública y defensa	478.685	14.791
Servicios comunitarios, sociales y personales	476.840	26.517
Educación	457.208	12.999
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	318.119	61.004
Financiero	290.146	6.985
Hoteles y restaurantes	189.993	19.375
Minas y canteras	162.545	18.380
Servicio doméstico	94.839	1.444
Eléctrico, gas y agua	62.370	6.005
Pesca	3.396	199
Órganos extraterritoriales	932	66

Gráfico 4. Número de Enfermedades Laborales Calificadas entre 2009-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Fasecolda, 2015a)

Respecto al número de casos sobre enfermedades laborales, es también importante resaltar que las cifras corresponden a Enfermedades Calificados por las Aseguradoras como «Enfermedad Laboral» y la cifra sobre las supuestas enfermedades laborales es mayor. Según el Ministerio de trabajo entre 2009 y 2012 se presentaron alrededor de 13.691 enfermedades en promedio anual, de las cuales el 59,5 % fueron calificadas como laborales.

Aunque existe una gran batería de normatividad en materia de seguridad y salud laboral, existen diversos obstáculos para su implementación, se encuentran: en primer lugar, en la ausencia de normas y repertorio específicos en este tema para el sector; en segundo lugar, en la gran debilidad del Estado para hacer vigilancia e inspección laboral que permita un mayor control y sanción a los infractores; en tercer lugar, en la resistencia dilatoria de muchos empresarios al incumplimiento de las normas y a la debilidad y en cuarto lugar, a la falta de conocimientos en salud laboral por parte de los trabajadores y a la escaza participación de los mismos. Cabe anotar que los grandes responsables de esta ausencia de formación en los trabajadores es el propio Estado y de los empleadores que tienen la responsabilidad ética y legal de la formación a sus trabajadores.

Por otro lado, se puede afirmar que pese a las reformas recientes y la amplitud de la legislación colombiana en materia de salud laboral, existe en la aplicación práctica de la legislación un predominio de las formas tradicionales de seguridad e higiene industrial. Es decir, un predominio de la atenuación de los riesgos y no la prevención definitiva, así como un predominio de la compensación y no la prevención del riesgo laboral. Esta condición de la salud laboral en Colombia, se relaciona con otros problemas como «el incremento del empleo precario, la informalidad y el subempleo» (Luna-García, 2014, p. 80)

Los riesgos laborales en el sector agrícola y la construcción

La situación de los trabajadores del sector agrícola es en general bastante difícil. El salario mínimo legal es la base de la cotización al sistema por parte de empleadores o trabajadores oscila entre 0.348 % y 8.7 %. Siendo la tasa de afiliación diferenciada y en el caso de las actividades relacionadas con la agricultura, clase de riesgo II, se estableció un aporte de 1.044 % del salario. La legislación más reciente permite alternativas de cotización para personas con salarios menores al mínimo o para trabajadores independientes. Sin embargo, como notan varios investigadores, la dependencia de la capacidad de pago del trabajador acentúa la brecha entre los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales. El «esquema de protección no puede estar basado en procesos de afiliación a trabajadores formales o independientes con capacidad de renta » (Díaz Granados, 2015, p. 29).

En 2014 había 3.495.000 ocupados en el sector de la agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura y solo se encontraban afiliados a riesgos laborales 321.518 trabajadores, dejando al 90,8 % de los ocupados excluidos del sistema. En cuanto a la accidentabilidad en este sector la situación es realmente preocupante dada la alta accidentabilidad. Así, en el 2014, de 8.929.585 afiliados, 3,6 % están ocupados en las actividades mencionadas y sufrieron aproximadamente el 9,0 % de todos los accidentes reportados ese mismo año.

Tabla 23. Afiliados, accidentes, enfermedades y muertes en el sector agrícola

Año	Afiliados	Número de accidentes calificados	Nro. de enfermedades calificadas	Muertes calificadas por accidente
2009	270.119	36.047	744	29
2010	273.003	36.425	1.144	25
2011	289.820	43.055	966	40
2012	311.175	58.049	1.125	36
2013	306.071	59.777	1.152	47
2014[3]	321.518	61.203	1.279	33
2015	340.094	30.517	537	12

Fuente. (Fasecolda, 2015a)

Cabe anotar que la producción especializada de banano y la de cereales y oleaginosas son las que reportan el número mayor de accidentes, 8205 y 3362 respectivamente para el 2014. Paradójicamente, la producción especializada de banano está lejos de ser la actividad que más ocupa personas en el sector agrario, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el 2011 el café ocupaba 798.614 personas, la caña 281.350, las flores 138.512, los frutales 192.214 y el banano y el plátano para exportación 54.366 personas (Merchán Hernández, 2014).

Por otro lado, para el 2014 se encontraron 1.302.000 ocupados en el sector de la construcción y de estos se encontraban afiliados a riesgos laborales, 960.784, un porcentaje de afiliación de 73,8 %, superior al registrado en el sector agrícola.

Ahora bien, el número de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en el sector aumentó en el último año. En efecto, la mortalidad laboral ha disminuido, en el 2010 se reportaron 180 muertes calificadas por accidentes de trabajo en el sector de la construcción al paso que en el 2014 se reportaron 119. Entre tanto, en el 2014 se reportaron 110.998 accidentes de trabajo mientras que en el 2013 se produjeron 96.471 accidentes. En otras palabras, en el 2014 se presentaron más de 300 accidentes de trabajo por día.

Vale la pena resaltar que cuando se mira el número de muertes calificadas, el sector de la construcción se encontraba en el

segundo lugar de mayor mortalidad en los cuatro últimos años, dando un 18,1 % de las muertes totales, es decir de cada 100 muertes de todos los trabajadores de este país, 18 eran obreros y trabajadores de la construcción.

Tabla 24. Total muertes calificadas. Reporte por actividad económica 2010-2014

Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2014	Suma total	Promedio Muertes
Inmobiliario	169	146	164	162	96	749	150
Construcción	80	119	141	150	119	605	121
Minas y canteras	148	105	89	64	74	480	96
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	67	78	97	82	86	410	82
Comercio	59	72	45	59	54	289	58
Industria manufacturera	62	49	49	73	39	272	54
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	23	40	36	47	33	179	36
Servicios comunitarios, sociales y personales	32	31	18	31	26	138	28
Administración pública y defensa	25	18	10	14	15	82	16
Eléctrico, gas y agua	5	11	7	5	11	39	8
Financiero	6	8	6	4	3	27	5
Servicios sociales y de salud	6	6	3	4	8	27	5
Educación	1	6	9	5	4	25	5
Hoteles y restaurantes	5	2	1	5	2	15	3
Servicio doméstico	0	2	3	3	2	10	2
Pesca	3	0	0	0	0	3	1
Órganos extraterritoriales	0	0	0	0	0	0	0
Total	691	693	678	708	580	3.350	568

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Fasecolda, 2015b).

3.8 Seguridad Social

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Trabajo, el sector trabajo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, debía mostrar resultados en generación de empleo estable, formalización laboral, protección a los desempleados, formación de trabajadores y un sistema pensional sostenible, universal y equitativo. En ese horizonte planteo 5 objetivos: primero, «crear condiciones que contribuyan a fomentar la generación de empleo, la formalización laboral, mejorar las condiciones de movilidad laboral y la formación y capacitación del recurso humano dentro del marco de trabajo decente»; segundo, «Promover la protección de los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social, la concertación

y la conciliación»; tercero, «fortalecer el Sistema de Protección Social, mediante la promoción y aumento de cobertura de afiliación en pensiones y riesgos profesionales, y el reconocimiento de servicios sociales complementarios»; cuarto «fortalecer el Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Sector Trabajo»; quinto, «Fortalecer las instituciones del sector trabajo y la rendición de cuentas en ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia (República de Colombia, 2014, pp. 6-7). Pero los avances son pálidos y los niveles de protección siguen siendo insuficientes.

Tabla 25. Principales indicadores laborales y de protección social en Colombia (2013-2014)

Indicador	2013	2014
Población ocupada	21.048.000	21.503.000
Porcentaje de trabajadores asalariados	47,4 %	48,2 %
Ocupados afiliados a salud (contribuyentes-aportantes)	8.211.000	8.742.000
Participación afiliados cotizantes a salud en el empleo total	39,0 %	40,7 %
Ocupados cotizantes a pensiones	7.014.942	7.652.406
Participación afiliados cotizantes pensiones en el empleo total	33,3 %	35,6 %
Ocupados afiliados al sistema de riesgos laborales	8.270.156	8.929.591
Participación afiliados a riesgos laborales en el empleo total	39,3 %	41,6 %
Ocupados afiliados a cajas de compensación familiar	5.759.470	6.879.568
Participación afiliados a cajas de compensación en el empleo total	27,4 %	32,0 %
Ocupados afiliados a cesantías (2013 no incluye los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro)	6.160.784	7.671.333
Participación afiliados a cesantías en el empleo total	29,3 %	35,7 %

En 2014 se estimaba que más del 60 % de la población ocupada no tenía acceso al sistema por cuenta de la informalidad y la tercerización laboral. Por la misma época, solo el 48,2 % era asalariado. El 68 % de los trabajadores no estaba afiliado al Sistema de Cajas de Compensación Familiar. Cerca del 64 % no tenía pensiones y cesantías. Tan solo el 40,7 % era afiliado contributivo a salud. La cobertura de la seguridad social integral rondaba apenas el 36 % del total de los ocupados.

Dicho resultado es bastante alarmante y atenúa logros como el mejoramiento en las condiciones de trabajo de 80 mil empleadas domésticas luego de ratificado el convenio 189 de la OIT, la formalización laboral de 63 mil madres comunitarias, la incorporación a la seguridad social de aproximadamente 16 mil taxistas[18], los avances en la aplicación de algunos convenios de la

[18] El Decreto 1047 de 2014, que desarrolla el artículo 34 de la Ley 336 de

OIT o la implementación de mecanismos para evitar la evasión como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Escuela Nacional Sindical, 2015, pp. 11-12).

3.9 Diálogo Social: una herramienta para la paz que requiere sindicatos fuertes y representativos[19]

Consideraciones iniciales

El contexto social y político en el que se desarrollan las relaciones laborales en Colombia está caracterizado por un modelo económico que privilegia, que se sustenta, en altos niveles de tercerización y flexibilidad laboral, un marco legal complejo y antiguo que no cumple en general estándares internacionales o los mandatos constitucionales, por la debilidad estructural de las organizaciones de trabajadores a la que la mayoría de los trabajadores no pueden pertenecer, por la omnipresencia del conflicto armado y prácticas de orden público para resolver los conflictos laborales y en consecuencia por la imposibilidad práctica de los trabajadores de ser sujetos del disfrute de los derechos laborales colectivos, así estén consagrados en la constitución política, en tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano y en la legislación ordinaria.

Las actuales circunstancias laborales del país impiden el ejercicio eficaz del diálogo social, a pesar de la existencia de instituciones nacionales, a pesar del discurso gubernamental y empresarial sobre su voluntad de diálogo y de reconocimiento de los sindicatos, a pesar de las exigencias internacionales, a pesar de los esfuerzos del movimiento sindical, persiste una estrategia de mantener sitiados a los trabajadores y en la práctica se les impide a los sindicalizados ejercer su derecho a crecer y actuar políticamente y a los no sindicalizados a crear organizaciones o afiliarse a las existentes.

Para esto son utilizadas instituciones jurídicas laborales, siempre abiertas a múltiples interpretaciones, actuaciones abiertamente ilegales pero mínimamente sancionadas por el Estado, al señalamiento persistente del sindicalismo como enemigo, como problema, como actor de la guerra, incluso y también al uso de la violencia contra trabajadores sindicalizados.

Como la OIT lo refiere siempre al definir el diálogo social, este no es posible si las partes concernidas no tienen la capacidad de ejercer su papel político e institucional y en el caso

1996 sobre la obligatoria afiliación de los conductores de servicio público al Sistema de Seguridad Social, constituyó un importante avance, pero la cifra de 16 mil taxistas afiliados es bastante baja si consideramos que el gremio está conformado por 760 trabajadores (Barbosa, 2014).

[19] Este texto recoge elaboraciones de distintas áreas de la Escuela Nacional Sindical en particular Defensa de Derechos y Educación y Organización.

colombiano el Estado en su función de promoción y protección de los derechos laborales colectivos ha sido diseñado para ser estructuralmente débil y en consecuencia ineficaz y las organizaciones sindicales han sido sitiadas por prejuicios, normas y prácticas que los mantienen en condición de minoría, fragmentada y sin recursos para la movilización y la actuación política, aislados del conjunto de los trabajadores colombianos.

Frente a este resumido contexto los diagnósticos son muchos y las recomendaciones nacionales e internacionales múltiples en temas de diálogo social. Mencionaremos por el momento tres: En primer lugar la Corporación DeJusticia en su estudio Trabajo digno y decente en Colombia concluye que sin deliberación democrática y sin un fuerte enfoque de derechos no es posible superar el profundo déficit de trabajo decente que padecen los trabajadores y trabajadoras del país. Y propone como esencial una reforma legal y unas decisiones políticas que impulsen la sindicalización.

En 2011, Reconocer el pasado, construir el futuro: informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, un vasto intento para deconstruir la violencia antisindical en Colombia, estableció que el papel del uso de la violencia en el sitio al movimiento sindical es clave para entender la ausencia de diálogo social en el país y propuso una serie de acciones políticas que desmontaran del mundo del trabajo la mentalidad de tratamiento como enemigo interno al sindicalismo, cambios en la política de seguridad nacional que permitan el ejercicio de las libertades sindicales sin restricción, en especial la protesta, la movilización y la huelga y acciones densas en comunicación para desmontar los prejuicios públicos sobre el sindicalismo que lo señalan como actor del conflicto armado y en consecuencia lo convierten en blanco de las acciones de la guerra.

Un tercer conjunto de información y recomendaciones al Estado, los empresarios y los trabajadores provienen del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en especial de la OIT, que le siguen exigiendo a Estado y empresarios deshacer las ataduras para el ejercicio de las libertades sindicales en materia de negociación colectiva, inspección laboral, diálogo social, representación de los trabajadores en el lugar de trabajo y uso de figuras ilegales de tercerización laboral. Son también claras las exigencias del gobierno de los Estados Unidos y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo-Ocde, que reconocen como una de las barreras más importantes para el acceso del país a lo que podríamos denominar la esfera de las economías modernas en transe a niveles altos de desarrollo, social, económico y empresarial la precariedad laboral y las fuertes restricciones al ejercicio de la libertad sindical y proponen medidas específicas para superarlos. Medidas que no se han cumplido en la práctica a pesar de los discursos oficiales.

Debemos reconocer que el proceso de negociación entre el Estado y la insurgencia es el inicio de la construcción de la paz, pero lograr la paz requiere ampliación del sistema democrático, disfrute universal de derechos humanos, en especial derechos sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil, en especial a las organizaciones sindicales.

«Es claro que la paz no surgirá de los acuerdos para la terminación del conflicto armado, son indispensables, y será fundamental que se implementen y cumplan a cabalidad. La paz, será posible si como sociedad retomamos la tarea de la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho. El reto principal de la construcción de la paz será que aprendamos como sociedad a tramitar, resolver y transformar los conflictos de manera pacífica y fructífera para las personas, para la sociedad y para los intereses públicos. Construir una sociedad de derechos, una sociedad con una alta densidad de bienes públicos». Un conjunto de acciones de la sociedad y del Estado que racionalicen los conflictos sociales y laborales redistribuyendo el poder político y la riqueza, altamente concentrados en una pequeña oligarquía.

Pero hoy y en conclusión, como se ha reiterado en estos informes, en tanto el derecho de asociación de los trabajadores y trabajadoras siga siendo sistemáticamente restringido y reducido a su mínima expresión, o la acción sindical y de los trabajadores sean tratados como una manifestación del conflicto interno que se resuelve como problema de orden público, la eficacia y el tamaño del diálogo social serán casi inexistentes. A continuación sustentamos estas afirmaciones con base en el análisis y la información producidos por el Sistema de Información Laboral y Sindical de la Escuela Nacional Sindical-ENS.

El sindicalismo no crece por las restricciones y la persecución

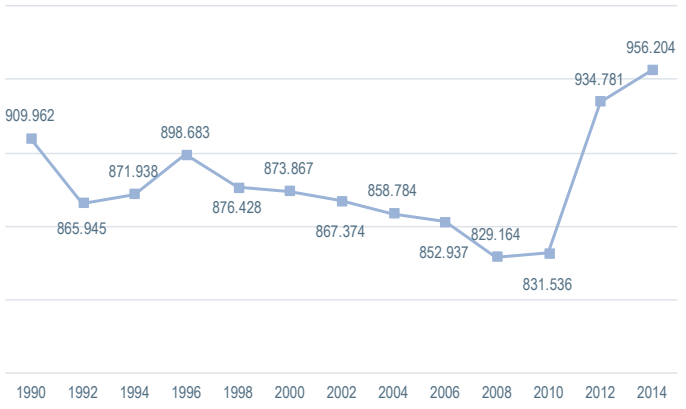
Histórica e institucionalmente el sindicalismo ha sido un actor extremadamente débil de las relaciones laborales, tanto por su nacimiento legal en un momento de reformas, pero en una sociedad profundamente jerarquizada y conservadora, como por el marco institucional en el que se creó, que lo encerró en una estructura de segregación, fragmentación y debilidad. Sin embargo, gracias a su actuación política y a la conquista de algunas reformas legales progresistas la tasa de sindicalización pudo subir hasta el 14 % en 1984, fecha del último censo sindical realzado por el Ministerio de Trabajo.

A partir de las reformas al contrato individual de trabajo en 1990, que flexibilizaron, precarizaron y entregaron al mercado lo laboral, iniciaron 20 años de disminución del tamaño del movimiento sindical que llevó la tasa de sindicalización al mínimo de 4.3 % en 2010, y un crecimiento rápido de la población ocupada, a esto se sumó la caída en los sindicatos del sector

privado, la disminución de la negociación colectiva, el auge de la violencia antisindical, y la desaparición del ministerio de trabajo durante cuatro años.

Como lo señala el gráfico 5, la tasa de sindicalización, tímidos anuncios de cambio de políticas, campañas gubernamentales de promoción de la sindicalización, los compromisos adquiridos por el presidente Santos en 2011 con el gobierno de los Estados Unidos y la insatisfacción generalizada con la calidad del trabajo llevaron a más de 100 mil trabajadores a crear o afiliarse a organizaciones sindicales, rompiendo la tendencia descendente de 20 años.

Gráfico 5. Afiliados a sindicatos 1990-2014



Fuente: Sislab – ENS

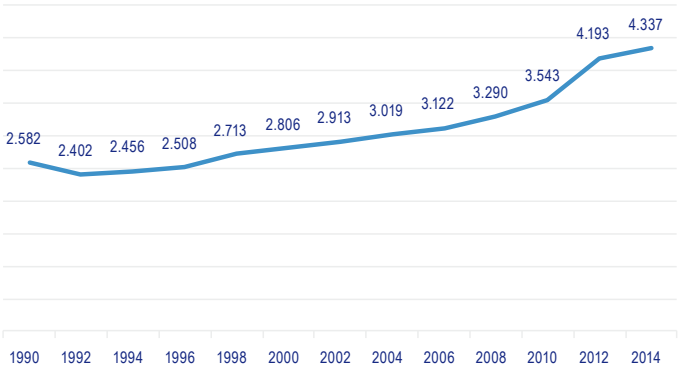
Esto ha requerido un esfuerzo enorme por parte de los trabajadores, mucho del cual se estrelló con la realidad de los compromisos gubernamentales que no fueron cumplidos adecuadamente y con la reacción empresarial que podría caracterizarse como despiadada, en consecuencia si el número de afiliados volvió a subir, la tasa de sindicalización apenas creció un punto cuando hoy 21.5 millones de personas están ocupadas en el país.

Una de las características esenciales del modelo segregacionista de sindicalismo creado en Colombia es la fragmentación que desde los años 30 del siglo pasado se institucionalizó en el país y que pervive aún hoy a pesar de discursos y decisiones de centrales sindicales como la CUT, lo que muestra como el marco institucional fragmentacionista se ha convertido en cultura institucional muy difícil de cambiar y no logra ser superada en los últimos años. La tendencia a crecer del movimiento sindical no se ha manifestado en la afiliación a grandes sindicatos sino en la aparición de cientos de nuevos sindicatos pequeños.

La existencia de 4.337 sindicatos registrados en 2014 tiene consecuencias políticas claras: Sindicatos débiles, 220 afilados por organización en promedio. Minoritarios, incapaces de beneficiar con la negociación a todos los trabajadores de las empresas

o entidades en las que están presentes, que son poquísimas, en el 99,6 % de las empresas no hay organizaciones sindicales o no se encuentran trabajadores afiliados a sindicatos. Pobres, sin posibilidad de formar cuadros, preparar la negociación colectiva, realizar campañas de afiliación o tener medios de comunicación propios por ejemplo. Así, el sindicalismo colombiano no tiene una agenda nacional, con mucha dificultad se moviliza unido y no logra coordinarse en los espacios de diálogo social existentes. Lo que en el fondo se ha buscado con mantener una estructura sindical fragmentacionista es impedir el crecimiento del sindicalismo y sobre todo que representar eficazmente a todos los trabajadores y trabajadoras.

Gráfico 6. Evolución del Número de sindicatos 1990-2014



Fuente: Sislab-ENS

Es necesario indicar que la tendencia presente desde comienzos de los años 90 del siglo pasado se mantiene, apenas crece el sindicalismo en la empresa privada, el sindicalismo en la agroindustria y en la economía rural casi que no existe y la negociación colectiva es ínfima. El sindicalismo se concentra en la Sabana de Bogotá, las áreas metropolitanas de Medellín y Cali o el Distrito de Barranquilla.

La negociación colectiva: limitada jurídicamente e inexistente en la práctica en el sector privado

Con sindicatos pequeños en número de afiliados, fragmentados, ausentes de la economía privada, acosados por las prácticas antisindicales y judicializadas sus relaciones con el empresariado, ejercer el derecho a la negociación colectiva en el país es casi imposible, "un análisis de las relaciones laborales existentes en las 500 empresas públicas y privadas más grandes del país muestra la desolación, las afectaciones e impactos en los derechos a la libertad sindical, como son los de asociación, negociación colectiva y huelga. La tasa de sindicalización entre esas 500

empresas más grandes es apenas del 14,34 % mientras la media nacional es de 4,4 %».

«Para acercarnos un poco más a la anterior afirmación, los siguientes indicadores son relevantes: a) solo en 191 empresas de las 500 existe sindicato, lo que representa un 38,20 %, b) solo en 74 empresas que representan un marginal 14,80 % los sindicatos son mayoritarios, c) en el 83,20 % de las empresas los sindicatos no tienen ninguna posibilidad de ejercer la huelga debido a su carácter minoritario, son incapaces de definir o incidir en temas tan sensibles como contratación, remuneración, estabilidad, salud, seguridad en el trabajo y en los demás temas asociados a la negociación colectiva. d) En materia sindical estas 500 empresas también son importantes, ya que los 126.778 trabajadores sindicalizados representan el 13,25 % de los trabajadores afiliados a sindicatos en el país y ascienden al 26,37 % de los trabajadores sindicalizados del sector privado. Eso significa que 1 de cada 4 trabajadores sindicalizados está concentrado en el 0,04 % de empresas en el país».

La ley laboral colombiana en materia de negociación colectiva es escasamente aplicable por razones propias, es decir por la existencia de instituciones jurídicas que falsean el derecho a la negociación, como son los pactos colectivos con su gemelo los planes de beneficios y el contrato sindical. De otro lado está la tercerización desenfrenada y sin control, que el empresariado y el Estado realizan para abaratar costos, pero también para obstaculizar la sindicalización.

Y como decíamos que, a pesar de todo, la sindicalización ha crecido en el país en los últimos cuatro años, la respuesta empresarial ha sido expandir la tercerización, multiplicar los contratos sindicales y proponer pactos colectivos o planes de beneficios junto a otro arsenal de acciones dilatorias, despidos y persecución a los que se atreven a sindicalizarse. En consecuencia la recuperación del crecimiento sindical es lenta, es heroica y depende de la débil protección del Estado al ejercicio de los derechos laborales colectivos.

Así, la negociación colectiva entre sindicatos y empresarios, realizada de manera libre y autónoma, es residual y su cubrimiento ínfimo para el volumen de trabajadores, las convenciones colectivas firmadas en 2014 fueron 391 frente a 459 suscritas en 2013. En el año 2014, se presentaron al menos 522 pliegos de peticiones, 391 culminaron con la firma de convención colectiva de trabajo y 131 en la constitución de un tribunal de arbitramento. Mientras tanto los pactos colectivos pasaron de 204 a 236 en estos dos años y los contratos sindicales de 1.627 a 2.508.

La negociación colectiva está concentrada en dos regiones del país, en 2014 en el departamento de Cundinamarca se firmaron 144 convenios y en el departamento de Antioquia fueron 61, en el Valle 27, en Atlántico y Santander 18 y en Bolívar 15, en el

resto del país no ocurre prácticamente nada. En cuanto al sector económico de origen en la industria ocurrieron 89 negociaciones y en el sector de salud y servicios sociales 65 casos, con algo más de 20 convenciones se encuentran, hoteles y restaurantes, agricultura, transporte y suministro de electricidad. Del número de beneficiarios no se conoce ninguna información de fiar y no hay información pública al respecto.

Mientras la negociación colectiva disminuye, los pactos colectivos –léase también planes de beneficios– y los contratos sindicales han crecido. Los pactos o planes se producen en Cundinamarca donde se imponen en 140 del total de 236 casos en 2014, frente a 106 en 2013. Por sector económico las dos terceras partes de los casos ocurrieron en la industria (108) y en la agricultura (40).

Los contratos sindicales han explotado, a partir de la reforma legal que los deslaboralizó en 2010 y de la reforma de las cooperativas de trabajo asociado-CTA -, a las que se les prohibió la intermediación laboral, los contratos pasaron en ese año de 50 a 1.925 en 2014, muchos de ellos en el sector de la salud y «administrados» por 141 sindicatos de papel.

La protesta laboral y sindical crece pero es criminalizada

En los últimos 25 años la acción colectiva por motivos laborales o sindicales se ha multiplicado por 4, sin embargo, estas acciones cada vez son menos ceses de actividades-huelgas y paros –y más jornadas y manifestaciones-casi todas marchas, mítines o plantones.

Tabla 26. Dinámica de la protesta laboral y sindical en Colombia 2010-2015

Tipo de acción colectiva	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cese de actividades	58	63	74	89	65	20
Huelga (contractual)	53	36	35	41	25	12
Paro (conflicto colectivo)	5	27	39	48	40	8
Jornadas o manifestaciones	117	152	196	261	299	147
Marcha	27	27	57	81	88	31
Mitin o plantón	23	33	53	80	110	52
Bloqueo de vías	21	41	38	52	63	31
Jornada de protesta	35	32	30	24	21	29
Toma de instalaciones	11	15	15	24	15	6
Huelga de hambre	1	4	3		1	2
Ocupación de empresa	-	-	-	1	1	-
Otras acciones	4	13	20	14	6	2
Total	180	228	290	365	370	173

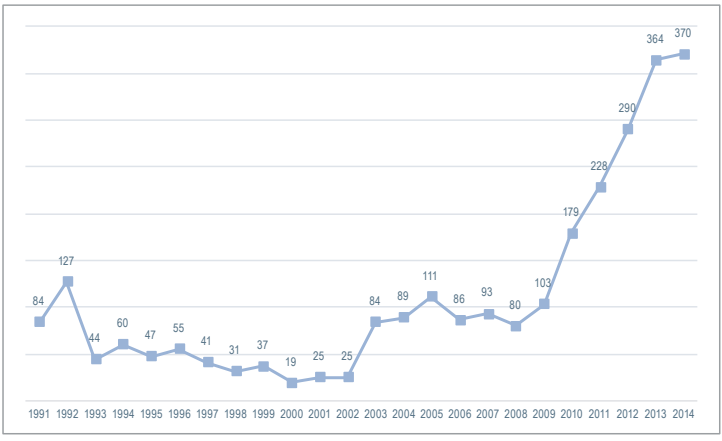
Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

En el caso de la huelga, desde que el gobierno perdió la facultad de declararlas ilegales y esta pasó a manos de la justicia laboral, procedimiento regulado precariamente por la ley 1210 de 2008, la Corte Suprema de Justicia ha producido 33 sentencias, 19 declarando la ilegalidad, 11 la legalidad, y tres en que no se pronunció sobre la legalidad. Las principales causas de ilegalidad que señala la Corte son: por tratarse de servicios público esenciales 6, por no tratarse de una huelga pacífica 6, por no cumplimiento de términos 5, por no contarse con las mayorías necesarias para declararlas 2. Las decisiones de jueces de primera instancia declaran legales 19 huelgas, e ilegales 11, y en tres no se califica la ilegalidad. La Corte Suprema revoco 10 sentencias que declaraban legales las huelgas y 2 que la declaraban ilegal, y en 21 casos la Corte confirmo la primera instancia.

Las protestas sociales, entre ellas las laborales y sindicales, han venido sufriendo una creciente criminalización y judicialización en Colombia. Esto se podría interpretar, en parte, como una respuesta al activismo sindical ascendente, tendencia que se ha venido consolidando, de manera significativa, durante el último quinquenio por el descontento generalizado frente a la vulneración de sus derechos laborales y sus libertades sindicales. Así mismo, estos actores laborales han abogado por la defensa de los derechos de comunidades y de otros sectores de la sociedad.

De acuerdo al seguimiento realizado por la ENS, entre el 01 de enero de 1991 y el 10 de noviembre de 2015, se han registrado al menos 2. 862 acciones colectivas sindicales y laborales en el país, de las cuales 1.621 ocurrieron en los últimos seis años. La dinámica que ha tenido la protesta y la movilización de los trabajadores por sus derechos, hoy es 4 veces mayor que hace 10 años.

Gráfico 7. Tendencias de las acciones colectivas laborales y sindicales, 1991-2014.



Si bien, en la coyuntura reciente el crecimiento del activismo sindical es un factor a destacar, es necesario precisar que

también muchas de estas acciones colectivas han sido objeto de diversas restricciones. Así, de 1.623 protestas registradas desde el año 2010 hasta hoy, 675 han sido entorpecidas con medidas legales e ilegales, es decir, el 41,5 %.

Tabla 27. Restricciones a la protesta laboral y sindical 2010-2015

Tipo de restricciones a las protestas sindicales y laborales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Con violencia física	26	30	34	21	50	39
Sin precisar	21	42	186	0	31	9
Con intimidaciones	29	27	44	56	5	2
Contra acción	1	1	2	3	5	1
Restricciones legales	1	1	1	5	2	0
Total Protestas con Restricción	78	101	267	85	93	51
Total Protestas por Año	179	228	290	364	370	191

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

Además es necesario recordar que según el registro del Sistema de Información en derecho humanos, del total de violaciones contra sindicalistas, al menos 1.053 registran como presunto responsable miembros de organismos estatales. Entre las cuales se cuentan, 605 detenciones arbitrarias, 210 hostigamientos, 67 homicidios, 49 amenazas, 41 allanamientos ilegales, 36 atentados con o sin lesiones, 30 torturas y 15 desapariciones forzadas.

Tabla 28. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según presunto responsable (organismo estatal), 1977- 2015 (noviembre 10)

Presuntos responsables Tipo de violación	Policía	Ejército	Otro organismo estatal	CTI	DAS	Armada	Gaula	Total general
Detención arbitraria	289	186	69	35	21	2	3	605
Hostigamiento	93	97	18		2			210
Homicidios	10	50	3		1	2	1	67
Amenazas	22	19	5		3			49
Allanamiento ilegal	7	15	15	2	2			41
Atentado con o sin lesiones	9	22	5					36
Tortura	11	7	10		1	1		30
Desaparición forzada	1	9	3		1		1	15
Total general	442	405	128	37	31	5	5	1.053

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

Así mismo, desde el año 2006, se conoce información sobre 32 casos en los cuales se ha establecido una presunta victimización por parte del Escuadrón móvil antidisturbios-Esmad. Entre ellas, 13 detenciones arbitrarias, 10 hostigamientos, 5 atentados con o sin lesiones y 2 amenazas.

Más grave aún resulta que 28 de estas agresiones han sido cometidas contra dirigentes sindicales y 30 se han presentado en medio de actividades sindicales tales como: 18 durante movilizaciones, 5 en medio de huelgas, 4 en la realización de paros, 2 mientras se hacían denuncias y 1 durante una toma de empresa. Estos elementos, dejan ver la selectividad y la sistematicidad en este tipo de violencia.

Tabla 29. Detenciones arbitrarias de sindicalistas en Colombia, 1981-2015 (noviembre 10)

Año	81	82	83	84	85	86	87	88
Casos	1		1		6	2	2	4
Año	**89**	**90**	**91**	**92**	**93**	**94**	**95**	**96**
Casos	10	3	4	9	2	6	2	44
Año	**99**	**00**	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**
N° Casos	30	38	12	141	53	78	56	16
Año	**09**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**Total**
Casos	35	4	16	20	24	17	6	736

La violencia sigue siendo un obstáculo para la actividad sindical en Colombia

Según el Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, en los últimos 37 años se cometieron, al menos, 13.983 violaciones a la vida, libertad e integridad contra las y los sindicalistas en Colombia, de las cuales 3.089 fueron homicidios.

Esta larga trayectoria de violencia antisindical no ha cesado. En el último quinquenio, la violencia contra sindicalistas continuó siendo una práctica permanente para impedir el libre ejercicio de la actividad sindical. En este periodo se registraron, por lo menos, 2.819 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas, 692 contra mujeres y 2127 contra hombres. Fueron asesinados 165 sindicalistas, se presentaron 85 atentados contra la vida, 19 desapariciones forzadas, y alrededor de 1.976 amenazas. Todo lo anterior, no conllevó avances significativos en las investigaciones para esclarecer y hacer justicia frente a estos crímenes.

Aunque la dinámica de la violencia antisindical en este periodo advierte una tendencia descendente, podría decirse que se trata, tal vez, de una violencia más reducida, más focalizada y más especializada. Resulta muy grave que, pese a los esfuerzos parciales adelantados por el gobierno para la superación de tal

problemática, aún sean 165 los sindicalistas a quienes les quitaron su vida y 85 quienes sufrieron atentados contra sus vidas. El 58,4 % de estas víctimas, es decir, 146, se desempeñaron y/o continúan ejerciendo la dirigencia sindical, lo cual evidencia que persiste la selectividad en este tipo de violencia. Es bastante preocupante que del total de víctimas, más de la mitad son dirigentes sindicales.

Tabla 30. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2010-2014

Año Tipo de violación	2010 Casos	2011 Casos	2012 Casos	2013 Casos	2014 Casos	Total general Casos
Amenazas	408	544	449	337	238	1976
Hostigamiento	19	61	50	63	77	270
Desplazamiento forzado	46	51	90	3	1	191
Homicidios	53	31	24	36	21	165
Atentado con o sin lesiones	22	13	9	18	23	85
Detención arbitraria	4	16	20	24	17	81
Desaparición forzada	10	3	5	1		19
Secuestro	6	3		4		13
Allanamiento ilegal	3	1	3	2	2	11
Tortura	3	2	2		1	8
Total general	574	725	652	488	380	2.819

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

Por otra parte, permanece la tendencia que destaca los casos de violencia en los cuales no se conoce un presunto responsable, que para el periodo representan el 66,19 %. Mientras que, de las violaciones que se conoce un presunto responsable los paramilitares continúan siendo los principales victimarios en el 69,56 % de los casos, seguidos de los organismos estatales con el 21,09 %, y por la guerrilla con el 5,56 %. El empleador y la delincuencia común presentan una participación en menor medida.

Respecto a la dinámica de la violencia antisindical por departamentos, Antioquia es el departamento donde se presentaron un mayor número de agresiones contra sindicalistas, en su mayoría docentes. En segundo lugar, se ubica el Valle del Cauca, donde se destaca la victimización de dirigentes sindicales que han cumplido un papel clave en la defensa de lo público, la denuncia frente a la corrupción y la defensa del interés colectivo. La violencia

también se presentó de manera fuerte en Santander, Risaralda, Caldas, Bolívar, Cauca y César.

En el 2015 continúa la violencia antisindical

El contexto general de la violencia antisindical en este último año muestra que se han presentado al menos 139 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas. Entre ellas 18 homicidios, 10 atentados contra la vida, 83 amenazas, 12 hostigamientos, 6 detenciones arbitrarias, entraron a formar parte de la larga historia de agresiones que ha padecido el sindicalismo colombiano.

Tabla 31. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2015 (noviembre 30)*

Tipo de violación	N° Casos	%
Amenazas	83	59,71
Homicidios	18	12,95
Hostigamiento	12	8,63
Atentado con o sin lesiones	10	7,19
Detención arbitraria	6	4,32
Tortura	4	2,88
Allanamiento ilegal	2	1,44
Desaparición	2	1,44
Secuestro	2	1,44
Total general	139	100,00

* Nota metodológica: Las cifras correspondientes al año 2015 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación.
Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Cabe destacar que durante 2015, permanece la tendencia de la violencia dirigida contra dirigentes sindicales, estos casos representan el 73,38 % del total de la violencia.

La impunidad en las violaciones de derechos humanos de los sindicalistas

La impunidad ha sido un fenómeno persistente en las violaciones de derechos humanos en Colombia y mucho se ha anunciado desde el gobierno nacional sobre los mecanismos adoptados por la Fiscalía General de la Nación-FGN para avanzar en la superación de dicho fenómeno, particularmente en lo referido a casos donde las víctimas han sido sindicalistas.

Es necesario, en primer lugar, señalar que tiempo después de firmado el Plan de Acción Laboral, en 2011, entre los gobiernos de Juan

Manuel Santos y Barack Obama y hasta febrero de 2013 existió por parte de la FGN cierta apertura para tratar con las centrales sindicales y la Escuela Nacional Sindical-ENS los temas relativos a su trabajo en contra de la impunidad: se compartía información detallada sobre los avances en casos investigados, se contrastaba información y se estableció un diálogo que permitió intercambiar información, percepciones y generar impactos positivos en el avance de las investigaciones.

Sin embargo, a partir de 2013 esta información ha sido retenida sistemáticamente, se limitaron los canales de diálogo y se ha evidenciado la poca voluntad política de la FGN para continuar construyendo avances para la superación de la impunidad en conjunto con las centrales sindicales y organizaciones defensoras de Derechos Humanos cercanas al movimiento sindical. Ha sido entonces menester hacer seguimiento a los avances en la lucha contra la impunidad con base en la poca información disponible.

La impunidad en cifras

La Fiscalía General de la Nación ha entregado[20] los siguientes datos respecto de los casos en investigación:

Tabla 32. Casos en investigación

Indicador	Ley 600	Ley 906	Total
Casos asignados	1.340	205	1.545
Casos abiertos (Activos)	785	187	972
Casos en preliminar e indagación	385	168	553
Casos en instrucción e investigación	220	1	221
Casos en juicio	180	18	198
Víctimas	1.711	238	1.949
Personas acusadas	290	41	331
Órdenes de captura	157	8	165
Sentencias condenatorias Ordinarias (268) Por aceptación de cargos (384)	620	32	652

Fuente: Elaboración propia con base en información ofrecida por representante de la FGN en Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores.

El último dato sobre el total de sentencias producidas de la Fiscalía General de la Nación es de 685[21]. De otro lado, el Ministerio de Trabajo señala que «de acuerdo con los casos de violencia reportados en la subunidad los casos asignados son 1.543

[20] En reunión de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores reunida el 22 de agosto de 2014, y en respuesta a un derecho de petición que la ENS realizó en el mes de noviembre de 2014 donde preguntábamos sobre el número de casos en investigación, la etapa en la que se encontraban y las sentencias producidas hasta la actualidad, nos fue entregada esta información.

[21] Información que recibimos verbalmente el pasado 22 de agosto de 2014.

casos asignados en los cuales se han producido 634, sentencias condenatorias»[22]. Respecto del número de sentencias proferidas, los jueces informan sobre 704 casos, así:

Tabla 33. Sentencias de casos de víctimas sindicalistas*

Sentencias anticipadas y allanamiento a cargos	297
Sentencias condenatorias ordinarias	143
Sentencias absolutorias	32
Sentencias preacuerdos	5
Total sentencias	484
Otras salidas[4]	157
Procesos en trámite	63
Total procesos recibidos	704

* Si bien para el procedimiento penal son radicalmente distintas las etapas del proceso judicial, y un análisis jurídico requeriría su análisis independiente. En el presente informe, por tratarse de un análisis sociológico, nos hemos tomado la libertad de sumar casos en las etapas homónimas de la ley 600 y 906.
Fuente: Elaboración propia con base en información ofrecida por representante de los jueces de los juzgados 10° y 11° del circuito especializado y 56 penal del circuito de Bogotá en Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores.

Análisis cualitativo de las sentencias

La Escuela Nacional Sindical ha tenido acceso a 452 de las sentencias proferidas en los casos de violencia contra sindicalistas, 394 de ellas condenatorias. Otras sentencias: 21 absolutorias y 35 de otras salidas[23] no serán tenidas en cuenta en este análisis pues deja el caso sin elementos para la superación de la impunidad, es decir, se hará referencia a 394 sentencias condenatorias. Respecto de las 451 sentencias encontramos que ellas se refieren a 361 víctimas, 264 sindicalistas, tres casos donde la víctima es el sindicato y 94 personas que resultaron víctimas en los mismos hechos que el sindicalista.

Delitos sancionados

Frente al delito de homicidio existe un porcentaje de impunidad del 87 %, siendo la violación sancionada con mayor frecuencia (De las 451 sentencias analizadas, 401 se refieren a casos de homicidio). Por su parte, el delito de amenazas, que constituye

[22] Informe de cumplimiento plan de acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales. Ministerio de Trabajo Septiembre de 2014. p. 18.

[23] Nulidad, negación de la ilegalidad de la medida, improbación de la aceptación de cargos, suspensión provisional del proceso, prescripción, remisión del proceso, colisión negativa de competencia, negación del habeas corpus.

la violación más recurrente contra los sindicalistas[24], tiene a su vez el más alto índice de impunidad con el 99.8 %. Los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado, tortura y secuestro, arrojan un porcentaje de impunidad del 91 %, 98.1 %, 83,3 % y 70,8 % respectivamente. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima, promediando el 95 %[25]. Por otro lado, como consecuencia de que casi la totalidad de los condenados pertenecen a un grupo armado ilegal, el segundo delito más sancionado, después del homicidio, es el concierto para delinquir, seguido por el porte ilegal de armas.

Finalmente, un delito cuya sanción muy importante para el movimiento sindical es la violación al derecho de asociación, sin embargo, existen solo 4 sentencias en las que el juez reconoce que en la violencia ejercida contra los miembros de un sindicato debido a su actividad sindical, también vulneraron su derecho a la asociación sindical.

Las sentencias y los victimarios

De acuerdo con el análisis de las sentencias, la responsabilidad de los hechos recae sobre miembros de grupos armados, e instituciones del Estado o empleador así:

Tabla 34. Calidad de los procesados

Calidad del condenado	Nº de sentencias	Porcentaje
Paramilitares	363	80,4
Guerrilla	37	8,2
Delincuencia común	27	6,0
No se establece	15	3,3
Organismo estatal	8	1,8
Empleador	1	0,2
Total general	451	100,0

Fuente: Base de datos de sentencias sobre violencia contra sindicalistas ENS

Respecto de las sentencias condenatorias producidas, más de la mitad fueron sentencias anticipadas (56 %) y el resto fueron sentencias emitidas con ocasión del desarrollo normal del proceso penal.

[24] La ENS ha registrado, en los últimos 25 años, once mil hechos de violencia contra el sindicalismo, más de cinco mil de estas son amenazas. De estos, solo han sido sancionados los casos de tres víctimas.

[25] Para calcular los porcentajes de impunidad, se realizó una comparación entre el número de víctimas registrado para cada delito y el número de víctimas que aparecen referidas en las sentencias, partiendo de la base de que en todos los casos en los que se emitieron sentencias hubo avances en materia de impunidad per sabiendo que muchos casos siguen abiertos en diferentes etapas procesales.

Las sentencias en el contexto de lo sindical

Ha sido reiterada la solicitud por parte del movimiento sindical que se investigue respecto del contexto de la violencia antisindical, sin embargo, un análisis cualitativo de las sentencias permite vislumbrar las graves falencias en este sentido:

– Solo una quinta parte de las sentencias (20,4) hacen referencia a la actividad sindical, es decir 92 de las 450.
– 78 sentencias (17 %) se refieren a la organización sindical.
– El 8,4 % se refieren a la violencia antisindical.
– Solo 11 (2,4) mencionan afectaciones al sindicato.

En conclusión, son todavía exiguos y se han producido lentamente los avances en las investigaciones de crímenes contra sindicalistas, es necesario lograr más condenas sobre casos recientes, y casos antiguos, condenas que den un mensaje claro a la sociedad y a los victimarios del sindicalismo, pero además se hace necesario retomar y fortalecer la estrategia de investigación en contexto en la que ha dado algunos mínimos avances la fiscalía y que en el diseño de la estructura de la eventual jurisdicción especial para la paz sea posible generar espacios para el esclarecimiento de la violencia antisindical.

Conclusiones y recomendaciones

La realidad laboral colombiana sigue siendo difícil para los trabajadores y trabajadoras, sin embargo, en diversos frentes hay intentos por ampliar la base sindical reduciendo el número de sindicatos, de representar mejor a los afiliados a las organizaciones y sobre todo a todos los trabajadores y trabajadoras del país, o por negociar mejor e incluir nuevos temas en la negociación colectiva, superar la violencia y la impunidad o explorar nuevos escenarios de entendimiento entre trabajadores y empresarios.

Los retos y las oportunidades de transformar este panorama gris son al mismo tiempo grandes y urgentes, por eso queremos proponer algunos temas y acciones que permitan la expansión del movimiento sindical y de la negociación colectiva, la superación de la violencia y de la impunidad en el horizonte de construir como sociedad paz duradera. Estos son:

1. Cambiar, concertadamente, las reglas de representación sindical, de tal forma, que se estimule la afiliación y la consolidación de grandes sindicatos, y no la creación de estructuras sindicales, respetando la autonomía y el pluralismo sindical
2. Actualizar las reglas de la negociación colectiva, para que se permita la negociación multinivel (como en el sector público), y con ello ampliar la cobertura de este tipo de negociación.
3. Cumplir las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el sentido de prohibir la posibilidad de establecer pactos colectivos cuando en la empresa exista organización sindical.
4. Contener el fenómeno de «los falsos sindicatos» y prohibir el uso del contrato sindical. Lo más sano es sacar del derecho laboral colectivo la figura del contrato sindical.

5. Mejorar la regulación del derecho a la huelga como lo recomienda el Comité de Libertad Sindical de la OIT, y algunas sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.
6. Mejorar las reglas para la constitución y tramite de Tribunales de Arbitramento, de tal forma que se generen soluciones prontas, satisfactorias y estables.
7. Fortalecer los espacios de diálogo social en todos los niveles (lugar de trabajo, empresa, sector, región, nacional, etc.).[26]

Frente a la importancia del diálogo social y la negociación colectiva en la construcción de la paz creemos necesario:

1. El compromiso del Estado, como empleador, en buenas prácticas laborales.
2. Partiendo del compromiso de las partes y de la comunidad de intereses en el propósito de la paz acordar como declaración el compromiso con esta, por una cultura democrática y por el aprovechamiento del proceso de paz para la construcción de un nuevo modelo de relaciones laborales como aporte al nuevo país incluyente y solidario que todos queremos.
3. Acordar el impulso de procesos pedagógicos, formativos y de sensibilización con relación al proceso de construcción de la paz. En el primer periodo se debería trabajar por sensibilizar la población de trabajadores en la necesidad de refrendar los acuerdos con la insurgencia, impulsando en general en la sociedad, una perspectiva de reconciliación y una cultura de la negociación, independientemente de las ideas políticas.
4. Lograr compromisos en materia de la implementación de prácticas empresariales responsables en los marcos ético y legal, como condición para la contribución al proceso de transformación y canalización de los conflictos, desechando la violencia, proyectando este comportamiento también a la cadena de valor y a la comunidad.
5. Acordar y fortalecer los espacios para el dialogo social y la negociación colectiva; donde no existen, se deberían propiciar los espacios con los representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo, promover procesos organizativos y su articulación con espacios regionales y sectoriales de negociación y dialogo social, interiorizando la autonomía de las partes y su capacidad para generar normas con estatura de ley.
6. Desarrollar los acuerdos sobre formalización laboral, privilegiando la vinculación laboral directa, en el sector público y privado como elemento esencial del trabajo decente.
7. Acordar programas de formación y capacitación de la población en estado de vulnerabilidad en los entornos de las empresas y la capacitación de víctimas para mejorar su empleabilidad.

[26] Declaración final del encuentro nacional por libertades sindicales en Colombia-CUT-CTC-noviembre del 2015.

9. Revisar y acordar posibilidades para apoyar la reinserción de desmovilizados y excombatientes, brindándoles formación y oportunidades laborales.

«Vendedor de Amendoim», Rodrigo Gavini, Brasil, 2013.

4. Transparencia en la información

Los sistemas de información en Colombia y sus retos laborales

"Sin información veraz y confiable los sistemas democráticos palidecen", dijo Alicia Bárcena, secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión de la inauguración de la quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas realizada en agosto del 2009; fruto de las gestiones e insistencias del Director del DANE de turno y con Álvaro Uribe en la presidencia, fue posible que éste importante encuentro internacional se desplazara hasta Colombia, siendo la primera vez que la conferencia salía de su país sede, Santiago de Chile. Tras el telón de ésta y otras situaciones, puede leerse un interés estratégico de los últimos gobiernos de turno para mostrar y validar ante la comunidad internacional sus sistemas de información y manejos estadísticos, en el afán de vender resultados y posicionar una imagen positiva de Colombia, como país que desde sus cifras e indicadores económicos, ambientales, sociales y laborales avanza progresivamente, incluso, por encima de las mismas realidades problemáticas que en vez de mejorar, se profundizan.

Los debates en torno a los sistemas de información en el marco de una sociedad democrática, en términoa de sus marcos normativos, institucionales y de gestión de información, han ratificado la responsabilidad y el reto que tienen los Estados en la provisión de estadísticas bajo parámetros de rigor metodológico, acceso, coherencia, transparencia, credibilidad, objetividad e independencia de las instituciones que manejan la información, esto, en aras de garantizar elementos para la gobernabilidad, ya que unas estadísticas públicas de calidad, suponen insumos para la rendición de cuentas y el debate público, facilitan la definición de políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas a partir del entendimiento fundado de las situaciones, permiten la comparación regional, y además, dan elementos para la participación informada de los diferentes actores sociales en los asuntos públicos y de bienestar social.

Pero más allá de las apuestas por la gobernabilidad, la generación de información pública en Colombia se ha visto permeada por las dinámicas y actores internacionales. El Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y sus estadísticas de pobreza, migraciones y remesas, los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la armonización estadística que requiere el posible ingreso de Colombia a la Organización

para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), etc, dan cuenta de factores externos que presionan y definen prioridades y cambios metodológicos en los sistemas de información, una especie de reacomodamiento de las estadísticas nacionales para permitir la comparabilidad internacional, incluso desconociendo y pasando por encima las particularidades locales. Es el caso de la actual medición de la pobreza en Colombia y de la tasa de informalidad laboral, que con cambios metodológicos, arrojan indicadores más bajos, pero no por ello, se menguan las dimensiones de desigualdad social y las enormes brechas económicas de quienes por años se han visto explotados y excluidos.

El mundo laboral tampoco está exento de críticas frente a la generación, acceso, coherencia, calidad y transparencia de la información nacional. Aunque se saludan y celebran ciertos avances, como la creación en el 2013 de la Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO),[27] al igual que la creación de la Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo, como estructura ministerial con funciones dirigidas al mejoramiento de flujo de información sobre lo laboral, persisten, por un lado, enormes vacíos frente a la generación de indicadores propios de temas laborales tan vitales como, por ejemplo, los riesgos profesionales y todos aquellos asuntos relacionados con la actividad sindical; por el otro, la inconsistencia de información entregada por entidades públicas frente a los mismos indicadores, caso inspecciones laborales, multas recaudadas por intermediación laboral ilegal, número de inspectores de trabajo asignados a los cinco sectores priorizados en el Plan de Acción Obama-Santos de 2011, etc.; y finalmente, la poca desagregación que hay de la información laboral para analizar poblaciones especiales, mucho más marcado en el caso de jóvenes, personas en situación de discapacidad y trabajadores tercerizados, pero la situación más marcada tiene que ver con los trabajadores rurales y sus condiciones laborales y sindicales, que de entrada se saben precarias, pero aún no se dimensiona la magnitud ni se interviene desde el Estado.

Frente a los riesgos profesionales, es Fasecolda, una federación de aseguradoras privadas, quien maneja las cifras nacionales, con todos los riesgos que esto implica en términos de objetividad y de subregistro de enfermedades, accidentes y muertes en el trabajo, teniendo en cuenta que tan solo el 41,6 % de la población ocupada está afiliada a una Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL). Y ni hablar de los asuntos relacionados con la actividad sindical, sobre la cual hay poca información oficial. Incluso, desde 1984 el Ministerio de Trabajo no ha hecho un censo sindical, ignorando la importancia de esta herramienta para poder entender las dinámicas de crecimiento, disminución,

[27] Herramienta que reúne en un espacio web estadísticas e información del mundo de trabajo, producido por el DANE y otras entidades relacionadas.

creación y erradicación que enfrentan las organizaciones de trabajadores en el país. Además, hay una falta de sistematización de la información referente a la negociación colectiva y cubrimiento a trabajadores, discriminadas por empresa, sector, género, etc. El gobierno colombiano nunca ha querido crear una base de datos para así poder sistematizar y monitorear el tema de la violencia antisindical, tan destructiva para el movimiento sindical colombiano pero tan periférico para el interés de los gobernantes.

Con respecto a la tercerización laboral en las empresas, asunto neurálgico en la realidad laboral del país, tampoco se tienen mediciones ni seguimiento por parte de entidades públicas ni privadas, asunto, a toda luz, problemático, mucho más, si se tiene en cuenta, que lo laboral y lo sindical son temas sobre los cuales Colombia ha asumido grandes compromisos internacionales, en el marco de firmas de TLC con Estados Unidos y la Unión Europea en particular, y para el ingreso a la OCDE.

Si bien, en el panorama regional, Colombia muestra ventajas comparativas frente a sus sistemas de información, persisten enormes retos que enfrentar. La clave está no solo en la generación de indicadores que se adapten a las demandas internacionales, sino que puedan caracterizar las dimensiones sociales que abordan de acuerdo a metodologías apropiadas (métodos, estándares, procedimientos), y se tenga la capacidad de articular la información que se genera sobre el mismo tema por diversas entidades públicas en busca de la definición de políticas públicas.

Una democracia verdadera se construye y se mantiene a través de la transparencia, confiabilidad y apertura de las entidades y funcionarios del Estado. La información oficial debe ser coherente, rigorosa, precisa y accesible para todos los y las ciudadanas, porque cuando ese no es el caso, como vemos en Colombia, la verdad se esconde, los intereses particulares se interponen sobre los generales y la presencia del Estado se torna nebuloso, dificultando los esfuerzos por analizar y evaluar las verdaderas acciones e impactos de las políticas estatales.

«Cerámica», Eric Bauer Danzer, Colombia. 2013.

5. Trabajo rural y construcción de paz

Un problema de nunca acabar

La problemática estructural de la pobreza y la exclusión en el sector rural colombiano, se ha visto reflejada a través de la ausencia de políticas encaminadas a suplir las necesidades básicas de los campesinos. Las zonas rurales se constituyeron históricamente en los polos de crecimiento económico en Colombia, lo que contrasta con su rezago en materia económica y social. Los procesos iniciados con la apertura económica y la firma de los tratados de libre comercio, derivaron en la implementación de lo que algunos comenzaron a definir como la «nueva ruralidad», caracterizada por la intensificación del dominio del capital sobre el agro, a través de la consolidación de un tipo de latifundismo mucho más articulado con el capital financiero.

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

En términos de crecimiento sostenible, competitividad e innovación, el gobierno veía en la innovación y el conocimiento un apoyo trasversal que soportaría las locomotoras de nuevos sectores, tales como la agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, minería y expansión energética. Incluso, algunas voces planteaban cómo, dichos principios, eran mucho más acertados que promover la mera expansión de la frontera agrícola (Gómez, 8 de octubre de 2012). De allí la necesidad de

establecer unos lineamientos estratégicos enfocados en el acceso a nuevos mercados globales, por medio de la optimización de las competencias laborales y la creación de nuevos empleos. El fortalecimiento del sistema educativo, a través de instituciones como el SENA, en asocio con el Ministerio de Educación Nacional, se constituyó en un elemento esencial, no solo con la intención de tecnificar el sistema productivo, sino también en procura de formalizar la mayor cantidad de empleos posibles (DNP, 2010, p. 178). Esta última iniciativa estuvo atada desde un principio a la cofinanciación de los diferentes entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos, con el objetivo de fortalecer las sinergias entre las diferentes regiones.

Así, para el sector agrícola, se precisó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definiera los mecanismos para la ejecución de las agendas de innovación por cadenas productivas. Para tales propósitos fue primordial, en su momento, la necesidad de trazar un plan para incorporar dentro de la esfera productiva una serie de territorios históricamente desprovistos de inversión, como el Orinoco. En el caso del Ministerio de Agricultura el acoplamiento de esta región del país a las lógicas de la «locomotora de desarrollo», pasaba por su inclusión dentro de las narrativas de la modernización y el progreso. Para ello se tornó esencial encontrar un relato que diera sustento a dicho proyecto, por lo cual la «Conquista del viejo oeste durante el siglo XIX norteamericano» se constituyó en la mejor plataforma para legitimar aquella iniciativa (Correa, 1 de junio del 2011). Para tales efectos se comenzó a plantear la necesidad de poner en marcha una serie de estrategias.

La primera, encaminada a edificar una adecuada infraestructura, como por ejemplo la construcción de una gran troncal que comunicara al Orinoco con el Pacífico, además de algunos proyectos destinados a mejorar la navegabilidad por el río Orinoco y Meta. La segunda estrategia se enfocó hacia la implementación de ciencia y tecnología con el fin de transformar los suelos poco aptos para la agricultura. En tercer lugar, clarificar las reglas de juego sobre la tenencia de la tierra, además de la planeación de una serie de migraciones necesarias para suplir la necesidad de mano de obra. A esta decisión se le agregaba la necesidad de fortalecer el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y su articulación al Sistema Nacional de Competitividad. Para esto último también se tornaba necesario, según lo planteado en el plan, fortalecer un sistema de propiedad intelectual que se constituyera en un apoyo trasversal a la locomotora agrícola y rural, desarrollo minero y expansión energética (DNP, 2010, p. 93). Más allá de este tipo de planteamientos, el Plan de Desarrollo 2010-2014 no es muy abundante en descripciones detalladas alrededor del diseño de nuevos empleos dignos y decentes, enfocados a las necesidades del sector rural.

Ese vacío parece zanjarse con el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, implementado por parte del Ministerio de Trabajo. No se trata de negar el interés brindado por el plan en torno a la generación de empleos en Colombia. Se trata más bien de lanzar un interrogante sobre las metodologías implementadas por el gobierno colombiano para diseñar estrategias diferenciadas, a partir de una lectura adecuada e integral de lo que requiere el campo colombiano en particular, junto con cada uno de sus subsectores. Al respecto, Salgado Araméndez refiere lo siguiente:

> El PND del gobierno Santos es una muestra de cómo la economía convencional desconoce el mundo rural, hasta el punto que presupone que puede operar como una locomotora sin considerar la dramática situación derivada de los conflictos. En el PND no hay actores, no hay tensiones, no hay desigualdades descomunales, no hay desplazamientos ni actores que imponen sus intereses por las vías ilegales. Ni siquiera hay compatibilidad entre la formulación técnica del plan y los discursos del presidente y del Ministro de Agricultura sobre el pago de la deuda social con el campo. En consecuencia no hay una institucionalidad que pueda responder por el mundo real; no hay tampoco una definición de qué entiende el plan por desarrollo rural (Salgado, p. 14).

A pesar de lo planteado en los planes de desarrollo, José Antonio Ocampo aseveraba que, más allá de la existencia de cambios favorables por cuenta de aspectos como los beneficios del sistema de promoción social, a través de una serie de subsidios condicionados y ejecutados a partir del 2012, los avances en temas como la protección social continuaban siendo bastante precarios (Ocampo, 2014, p. 8). Lo que estaba en debate, detrás de lo señalado por el autor sobre la poca diversificación en su sistema productivo, era verificar que la desigualdad en las zonas rurales se había constituido en el reflejo de la profunda dependencia respecto a los ingresos urbanos. Es decir, si bien la desigualdad en la distribución de los ingresos parecían menores en el campo colombiano, ello certificaba que los altos ingresos en las zonas rurales provenían de habitantes de las ciudades (Ocampo, 2014, p. 11). El índice de Gini rural reflejaba para ese año un nivel de desigualdad del 0,88 % en comparación con el 0,78 % del año inmediatamente anterior.

Otro fenómeno que agudizaba el problema de la inequidad en los ingresos era precisamente la mayor concentración de la tierra observada en departamentos como Córdoba, Caquetá, Antioquia y Valle, entre otros; lo cual coincidía, por un lado, con la persistencia de la hegemonía territorial ostentada por los grupos políticos tradicionales, y por otro, con las formas de propiedad vinculadas a la ganadería y la explotación de los recursos naturales (Semana, 2012). Para ese periodo, el 77 % de la tierra estaba en manos del 13 % de propietarios, a la vez que un

18 %de los propietarios de la tierra no tenían formalizado sus títulos. Este escenario se tornaba dramático al contrastarlo con la situación de los campesinos de escasos recursos, quienes proveían del 70 % de los alimentos producidos en el país. En este caso, el 80 %de los pequeños campesinos tenía menos de una Unidad Agrícola Familiar (Semana, 2012), es decir, eran minifundistas y, por lo tanto, sus posibilidades de disfrutar de una buena calidad de vida se veían reducidas. Mientras la clase media se había duplicado en cuestión de diez años, hasta alcanzar a cerca del 30 % de la población, en el campo el crecimiento fue solo del 6 %.

En relación a esto último, en un informe especial de la Revista Semana publicado en el año 2012, se argumentaba que quizás una de las razones que podían explicar esta situación de conflictividad y desigualdad en el acceso a la tierra y a mejores condiciones de empleo, era precisamente el crecimiento histórico de la ganadería extensiva. Así, de 39.2 millones de hectáreas usadas para dicha actividad, solo 21 millones eran aptas para ella. En contraste, de las 21.5 millones de hectáreas de tierra con capacidad agrícola, solo se usaban 4.9 millones (Semana, 2012). La situación se tornaba más compleja cuando se verificaba que un gran porcentaje de lo percibido procedía de un sector agrícola bastante golpeado por los efectos de la apertura, con un 73.1 % %de trabajadores y trabajadoras que percibían menos de un salario mínimo, aparte de un nivel de informalidad que, para el 2012 y en este sector, ascendía a un 91 % (Semana, 2012).

Las cifras laborales: un panorama poco alentador

Lo anterior reflejaba una gran apatía a la hora de generar empleos por parte de los «patrones», debido a los altos costos, al mismo tiempo que las mejores remuneraciones brindadas en otros sectores se tornaban más atractivas (Medina, 30 de octubre de 2014). Al revisar la información arrojada por el DANE para los centros poblados y rural disperso se encontró que la tasa de desempleo se ubicó en 5,7 % en 2014, representando a 279.000 desocupados, por su parte la tasa de ocupación fue de 54,8 %, para un total de 4.630.000 ocupados. Es importante resaltar que del total de ocupados solo el 35,0 % correspondía a asalariados mientras que el 65,0 % restante no tenía alguna relación laboral, como puede verse en la *Tabla 35*.

Ahora bien, en relación a las características de la población ocupada según ramas de actividad, las cifras del DANE muestran quedan reflejadas en la *Tabla 36*.

Tabla 35. Indicadores principales mercado laboral centros poblados y rural disperso

Indicadores población centros poblados y rural disperso	2013	2014
Población Económicamente Activa	4.929.000	4.908.000
Población ocupada	4.641.000	4.630.000
Tasa de Ocupación	55,3 %	54,8 %
Población desocupada	288.000	279.000
Tasa de Desempleo	5,8 %	5,7 %
Trabajadores asalariados	1.641.000	1.619.000
Porcentaje ocupados asalariados	35,4 %	35,0 %
Trabajadores no asalariados	3.000.000	3.010.000
Porcentaje ocupados no asalariados	64,6 %	65,0 %
Porcentaje de ocupados del sector agrícola afiliados a riesgos laborales	8,6 %	9,1 %

Fuente: DANE

Tabla 36. Ocupados por rama de actividad económica 2013-2014.

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

Fuente: DANE. Cifras expresadas en miles

Efectivamente se registró una disminución del total de ocupados en el 2014. No obstante, pese a que también se registró una disminución en agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, este continúa siendo, por lejos, el sector que más participó en el total de ocupados, 61,7 %; pero es un sector donde más del 90 % de la población se encontraba desprotegida, solo el 9,1 % estaba afiliado al sistema de riesgos laborales; seguido luego por Comercio, hoteles y restaurantes, y más atrás los Servicios Comunales.

Al revisar población ocupada según posición ocupacional total, el DANE arrojó los siguientes datos estadísticos.

Tabla 37. Ocupados por posición ocupacional 2013-2014

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

Fuente: DANE. Cifras expresadas en miles

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

Por otro lado los jornaleros o peones, erigidos en un sector clave para comprender las lógicas de la precariedad y la informalidad rural en el país, pese a ser el tercer sector que más ocupaciones promovió en estos dos años, también se constituyó en el

sector que más mano de obra expulsó para ese último año, con 62 mil ocupados menos y con una tasa de variación de -9,7 %.

Al analizar la información laboral de los centros poblados y rural disperso por sexo se encontró lo siguiente:

Tabla 38. Indicadores laborales diferenciados por sexo. 2013-2014

Indicadores laborales centros poblados y rural disperso por sexo	2013		2014	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población Total	5.646	5.036	5.671	5.058
Población en Edad de Trabajar	4.465	3.921	4.495	3.947
Población Económicamente Activa	3.388	1.541	3.368	1.540
Ocupados	3.274	1367	3.251	1.379
Desocupados	114	173	118	161
Inactivos	1.077	2.380	1.127	2.407
Tasa Global de Participación	75,9	39,3	74,9	39,0
Tasa de Ocupación	73,3	34,9	72,3	34,9
Tasa de Desempleo	3,4	11,3	3,5	10,5

Fuente: DANE. Cifras expresadas en miles

Al echar un vistazo al cuadro, se constata para el 2014 la tasa de desempleo de las mujeres fue superior a la de los hombres en 7 puntos porcentuales, al ubicarse en 10,5 % frente a 3,5 %. El total de mujeres desocupadas fue de 161.000. Además se encontró que las mujeres participaron muy poco en el mundo laboral en los centros poblados y rural disperso; mientras que la tasa global de participación masculina fue de 74,9 % la femenina se ubicó 35,9 pp por debajo en 39,0 %.

Cuando se miran las estadísticas sobre ocupación se encontraron 3.251.000 ocupados con una tasa de ocupación de 72,3 % frente a 1.379.000 ocupadas con un tasa de 34,9 %.

En términos muy generales, estas cifras continúan revelando un panorama preocupante, que no altera sustancialmente la problemática estructural del sector rural colombiano para ese periodo. No obstante, esta crítica situación también se tornó en un elemento adicional a la hora de fortalecer la hipótesis de un sector de la opinión pública, afín a los intereses del empresariado nacional. Según ellos, los escenarios de pobreza y de informalidad laboral en el campo, sumado a la cascada de críticas que suscitaba, eran una muestra más del apoyo que debía darse a la producción agrícola empresarial, mucho más formalizada que la economía campesina de pequeña escala.

Por eso el contexto no dejaba de ser bastante preocupante, más aún si se advierte que, para el año 2014 y de acuerdo con los cálculos del Departamento Nacional de Planeación, la situación de pobreza en las zonas rurales y alejadas de la zona andina, era mucho más alarmante que en las zonas centrales del territorio nacional.

Para José Antonio Ocampo, si bien se había experimentado un crecimiento del PIB agropecuario durante el 2013, también era cierto que ello se debía al empuje del sector caficultor, el cual generó poco empleo, aunque sí impacto en el nivel de ingresos. En ese sentido, el mayor PIB del año no necesariamente repercutía en un aumento en el nivel de empleo; además, existían sectores productivos que, al mejorar productividad, crecían disminuyendo el número de empleos (El Tiempo, 8 de abril del 2014). Igual sucedía cuando se analizaba el monto de la inversión en el sector, en comparación con otros. Así, la participación presupuestal para el sector agropecuario dentro del Presupuesto General de la Nación fue de 2,1 % para aquel año, siendo ampliamente superado por otros sectores como el de trabajo, con 12,3 %; educación, con 13,4 %; defensa, 13,1 % (Delgado, Bogotá, 4 de agosto del 2014).

Por otro lado, cuando se echa un vistazo a la situación rural durante los últimos años, y se la compara con las conclusiones arrojadas por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el 2014, las problemáticas señaladas no parecen ser muy distintas de las ya reseñadas más arriba: protección social casi inexistente en términos de pensiones y cesantías, altísima informalidad, baja calidad de salud y educación, alta concentración de la tierra, alta exposición a la competencia sin preparación, institucionalidad débil, tasas de interés por encima de las que rigen para el sector urbano. A ellos se le añade el monopolio ejercido por 6 empresas que manejan el 92 % de los insumos agropecuarios (Villota, 10 de marzo de 2015), la carencia de centros de secamiento, bodegaje y enfriamiento de productos como la leche o las frutas, para tener un manejo de inventarios que reduzca los picos de oferta y regularice los precios (Tovar, 8 de septiembre de 2013).

Los retos de la Habana: una mirada hacia lo rural

En términos generales, los acuerdos de la Habana en torno al desarrollo agrario integral y las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, parecen ser la puerta de entrada respecto al enfoque asumido para el desarrollo del sector agropecuario de cara a los escenarios de la paz. En cuanto a los acuerdos, en junio del 2014 se publicaron una serie de puntos en los cuales se hacía alusión a cuatro aspectos fundamentales para saldar la deuda histórica que se tenía con el sector rural en el país.

El punto A se desglosó en una serie de sub-temas. El primero de ellos mencionaba un acuerdo sobre el establecimiento de un fondo de tierras de distribución gratuita para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Ello implicaría acceso integral a la tierra, acompañada de riego, crédito, asistencia técnica y apoyo para la comercialización. Sin embargo existían dificultades enormes ya que el otorgamiento de las tierras provendría fundamentalmente

de los baldíos. En primer lugar por los costos en el financiamiento para inventariar las tierras en Colombia; en segundo lugar, por la dificultad de formalizar y titularlas hectáreas ocupadas por los colonos en zonas de frontera; y, en tercer lugar, porque la recuperación de baldíos ilegalmente apropiados era un proceso bastante dilatado, tanto en términos administrativos como legales (Londoño, 2 de junio de 2013).

Dicho fondo tendría que disponer de tierras suficientes para, solo en principio, 250 mil familias aproximadamente. Ello sin contar con aquellas que solo disponían de media unidad agrícola familiar, conjuntamente con aquellos que perdieron sus tierras por cuenta del conflicto armado y quienes habían abandonado un total de 270.680 predios; es decir, 6.556.968 hectáreas aproximadamente, sumado a las 1.500.000 hectáreas declaradas por personas desplazadas antes del 2004 y que no estaban procesadas (Londoño, 2 de junio de 2013). En síntesis, según el Ministro Iragorri, el fondo no solo incluiría terrenos baldíos, sino también 500.000 mil hectáreas confiscadas al narcotráfico en las mejores regiones. Adicionalmente existía un problema logístico sobre cómo brindar tierras para los campesinos minifundistas, ubicados en las zonas centrales del territorio nacional donde no existen baldíos del Estado para distribuir. Este asunto certificaba el peso que acarreaba la concentración de la tierra en el país, en donde el 41 % de estas estaba en manos de los grandes propietarios, el 40 % en manos de medianos propietarios y el 19 % restante estaban en manos de pequeños propietarios, minifundistas y microfundistas (Londoño, 2 de junio de 2013). El segundo, el ofrecimiento de un subsidio integral y crédito especial para compra de tierras, garantizando derechos de propiedad.

En ese caso, se acordó impulsar un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, así como la creación de una jurisdicción agraria para asegurar la protección judicial a los derechos de propiedad, impidiendo nuevos procesos de desplazamiento (Oficina del Alto Comisionado de Paz, junio de 2014). En definitiva, este acuerdo buscaba optimizar el uso de la tierra, poniendo en marcha programas de reconversión, formación y actualización de catastro, con lo cual se crearían más incentivos para darle un uso más productivo a la misma. De acuerdo con lo planteado por Rocío Londoño, aquel último aspecto entrañaba un significado realmente importante; en primer lugar, porque las irregularidades en el catastro rural generaban inequidad en los avalúos y, por consiguiente, en el pago del impuesto predial. Según ella, el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el avalúo en un microfundio, tres veces menor que el avalúo en una pequeña propiedad, y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad. Por consiguiente, la actualización del catastro podría permitir, en principio, saber realmente cómo estaba distribuida

la tierra en Colombia, además de brindar un nuevo escenario para mejorar la financiación de los municipios.

El punto B de los acuerdos se orientó al establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial, con el fin de reconstruir las regiones más afectadas por el conflicto, aumentar el área sembrada, reducir la pobreza y ajustar los planes de acuerdo con los retos impuestos por las nuevas condiciones ambientales (Guzmán, 5 de septiembre del 2014). En efecto, en departamentos como el Tolima, la presentación del Programa de desarrollo rural con aquel enfoque, procuraba adelantar programas productivos en alianza con el Incoder y bajo el marco del Contrato Plan Sur del Tolima. Desde un principio se propuso que el Incoder realizara el diagnóstico de una vereda por municipio (El Nuevo Siglo, 5 de septiembre del 2014). De ahí precisamente la necesidad de diseñar planes de desarrollo con capacidad para transformar los territorios, garantizar derechos y facilitar escenarios de reconciliación. La impronta trazada por este punto del acuerdo se centra en la construcción participativa de planes de acción para la transformación regional.

El punto C apunta de nuevo a los planes nacionales, pero esta vez haciendo un énfasis mucho más decidido a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema. Dichos planes, de acuerdo a lo planteado allí, debían proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social y estímulos a la productividad de la agricultura familiar y la formalización laboral.

El punto D de los acuerdos se enfoca hacia el establecimiento de un sistema especial de seguridad alimentaria y nutricional, fortaleciendo mercados regionales y locales. Adicionalmente se planteó la creación de Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional en todos los niveles territoriales (Oficina del Alto Comisionado de Paz, junio de 2014).

Sectores vinculados al Centro Democrático tejieron todo un manto de dudas sobre los alcances de los acuerdos, al calificarlos como una forma de proponer la colectivización socialista de la tierra que ponía en riesgo la propiedad privada (Centro Democrático, 22 de octubre de 2014). Pero para el gobierno, aquellos acuerdos no conducirían a la colectivización de la tierra. Antes bien, lo que se formulaba era la necesidad de recuperar tierras adquiridas por medios ilícitos y recuperación de baldíos a través de mecanismos fraudulentos. Es interesante hacer una lectura más detenida a este respecto. Si bien este último esgrime su argumento a través de la necesidad de generar una mayor apertura de la tierra en beneficio de los más pobres, en ningún momento arremetió contra la sacralización de la propiedad privada. Con ello se reafirmó la legitimidad política de la propiedad y evitó ubicarse en una postura diferente a la de su contradictor, en torno a la inminencia de una reforma agraria profunda. Incluso, la tesis del gobierno se sostuvo bajo el principio de la formalización de

la propiedad, como una herramienta destinada a brindar mayores garantías jurídicas. Se trataba de brindar facilidades a los procesos de comercialización de las tierras, además de garantizar inversiones sostenibles en el campo. Ello, por sí mismo, no necesariamente entrañaba una protección directa al pequeño campesino para resistir a las arremetidas de los grandes empresarios de la tierra. Si bien es cierto que la informalidad en los títulos de propiedad de las tierras facilitó el despojo a través del ejercicio de la violencia, también es cierto que la formalización de la propiedad allanaría el camino para la comercialización en el mercado de las tierras, no para la redistribución equitativa de las mismas.

En cualquier caso, ¿cómo conciliar estas realidades del campo con lo promulgado por el Ministerio del Trabajo y lo planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo? Veamos. El ministerio diseñó el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, el cual hace presencia en 33 regionales y 80 Centros de formación, con una cobertura del 100 % de la geografía nacional. Dicho programa, que brinda formación a personas con condición de vulnerabilidad, procura adaptarse a una metodología con enfoque diferencial. Básicamente, la estrategia de formación de esta iniciativa se suscribe a la intención de promover nuevas fuentes de ingreso por medio de la conformación de unidades productivas rurales sostenibles, en sectores de alto desempeño ocupacional.

Adicionalmente, el ministerio manifiesta que la Secretarías Técnica del Sistema de Coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo harían un reporte de actividades. Por otro lado, al analizar los alcances del PND 2014-2018, este plantea la necesidad de transformar el campo, resaltando el papel histórico del sector rural en el desarrollo colombiano. Resulta claro que en dicho plan el tema de la paz parece ganar mayor protagonismo en comparación con el PND anterior, además de percibirse la necesidad de brindar una solución integral a las problemáticas de este sector, como un elemento fundamental para la construcción de paz. Este alude a la necesidad de una transformación integral del campo colombiano, a través de la puesta en marcha de varios objetivos. Primero, disminuyendo las brechas territoriales y poblacionales, con una población rural más educada.

Es frecuente encontrar en el documento la palabra territorialidad como un espacio de convergencia, en el cual se articula la necesidad de promover mejores estándares de igualdad y de competitividad de las actividades económicas agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales. El segundo objetivo está enmarcado en la obligación de cerrar las brechas urbano-rurales, sentando las bases para la movilidad social mediante la mejor dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales. El tercer objetivo

concierne a la disminución de la pobreza rural y a la necesidad de ampliar la clase media rural. El cuarto objetivo plantea el fomento de la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales. El quinto proyecta la realización de un arreglo institucional integral y multisectorial con presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Sin embargo, no es suficientemente clara la manera en la cual se articula el concepto de territorio, y que pueda reconocer los múltiples significados culturales de los grupos que lo configuran, lo ocupan y lo usufructúan. Así, este planteamiento epistémico del mundo sobrevive en las acciones y discursos del desarrollo, con su vasto aparato institucional, incapaz de comprender aquel pluriverso representado por las comunidades rurales. Por tal razón es difícil precisar los verdaderos alcances de las estrategias de gobierno; más todavía cuando se advierte el contraste entre lo planteado en los diferentes planes y diseños de políticas públicas, trazadas bajo un enfoque homogéneo de lo que es el desarrollo, y los reales alcances de los mismos.

No se vislumbra con suficiente detalle la estrategia para una transformación radical del campo colombiano, más aún cuando se esgrime la defensa de la competitividad como premisa de desarrollo en sectores como la agricultura y la minería. Las pocas alusiones directas alrededor de la creación de nuevos empleos, se concentran precisamente en el sector minero energético (DNP, 2010, p. 175). También se menciona la necesidad de promover lo que el gobierno denomina «el autoempleo rural», destinado a beneficiar la población víctima del conflicto armado. No obstante, el documento no ahonda en los alcances de dicha directriz a la hora de restituir las capacidades laborales de este tipo de población.

En síntesis, existe un escenario bajo el cual se constatan incongruencias entre los acuerdos de la Habana, con un claro contenido social frente a los campesinos más pobres, y la política rural del país que gira en torno a las locomotoras agroindustriales (Ruíz, 1 de octubre de 2014). El mejoramiento del entorno competitivo para los negocios se traduce en una mayor oferta de recursos naturales para la agroindustria, lo cual se ve reflejado en la existencia de 120 multinacionales interesadas en hacer negocios y de 220.000 hectáreas habilitadas, solo en Cundinamarca (Zambrano, 13 de mayo del 2015).

A ello se le agregan las dudas surgidas por cuenta de los presuntos beneficios para las titulaciones mineras y licencias ambientales en los páramos. En el artículo 173 del nuevo PND referido a la protección y delimitación de páramos, según Ruíz Soto, parecía abrir la puerta para la destrucción de estos, y con ello la eliminación de las fuentes de agua (Ruiz, 16 de junio de 2015). Incluso algunos sectores vinculados a Alianza Verde

Verde, Polo Democrático, Cumbre Agraria, además de expertos ambientales, le solicitaron al gobierno nacional la derogación de dicho artículo. Para ellos, si bien en el mencionado artículo 173 se hacía mención a la prohibición de adelantar actividades agropecuarias y de explotación de recursos naturales no renovables en estas zonas, existía un cierto vacío en los planteamientos. Lo anterior, al otorgarle la potestad al Ministerio de Ambiente dentro del área de referencia cartografiada como páramo por el Instituto Humboldt desde el año 2013. Aquella decisión, según Ruíz Soto, podría abrir la puerta a múltiples e indebidas presiones, además porque no existen mecanismos capaces de fomentar la participación de las comunidades y autoridades locales para el diseño de la delimitación (Ruiz, 16 de junio de 2015). En cualquier caso, asumir la competitividad de manera mecánica como un elemento orientado al desarrollo del agro colombiano, es omitir que, bajo dicha consigna, se han diseñado estrategias gubernamentales como los TLC, cuyos efectos sobre el campesinado colombiano han sido bastante problemáticos.

Precisamente, a lo anterior se le viene a sumar los resultados del Plan de Acción Laboral (Escuela Nacional Sindical, 2016), suscritos entre el gobierno de Colombia y los Estados Unidos, a raíz de la firma del TLC entre ambos países. Este definió como sectores prioritarios los de palma africana, minero, azucarero y floricultor. El sector azucarero es, quizás, el único que ha mostrado avances importantes, gracias al esfuerzo realizado por los trabajadores corteros de caña y sus organizaciones sindicales. Para el 2011 el sector experimentó un paulatino proceso de formalización en zonas como el Valle del Cauca. Sin embargo, de los trece ingenios azucareros que funcionan en el Valle y Risaralda, existen aún tres casos emblemáticos que da cuenta de la persistencia de una política que atenta contra la formalización laboral y el fomento de organizaciones sindicales. El caso más elocuente es el del Ingenio la Cabaña, en donde la empresa posee un gran poder decisorio, mientras los trabajadores no suelen participar de las grandes jornadas de protesta. Es por eso que, al 2015, dicho ingenio tiene solo 100 corteros (8,85 %) que se hallan contratados directamente por la empresa, mientras 1.030 se encuentran tercerizados. Además se tiene que en el periodo comprendido entre el 7 de abril de 2011 (fecha de la firma del PAL) y el 25 de febrero del presente año, se han presentado cinco casos de amenazas contra sindicalistas, cuatro de hostigamiento, dos atentados con o sin lesiones, y un asesinato; y todo ello en momentos en que las firmas de los acuerdos de formalización entre los sindicatos y las empresas se hallaban a la orden del día (Escuela Nacional Sindical, 2016).

En cuanto al sector palmero, en Colombia resulta difícil fomentar organizaciones sindicales y la defensa de los derechos de los trabajadores, aun cuando existen casos donde se han llevado a

cabo procesos de diálogo social y la dignificación del trabajo. Por ejemplo, para el 2014 el estimado de empleos se ubicaba en 156.082, 93.655, los cuales corresponden, básicamente, a formas de tercerización laboral. En cuanto a intermediación, pues, las cifras absolutas han variado, pero la realidad continúa siendo la misma. Casos como el Sintrapalmas son bastante dicientes al respecto. A mediados del año 2014 los trabajadores de Bucarelia entraron a paro indefinido por el despido de 25 compañeros despedidos el mes de febrero de aquel año por presunta falta de producción. El sindicato denunciaba que dichos trabajadores llevaban más de cuatro meses sin trabajar, lo cual suponía un detrimento económico para las familias de la región. Sin embargo, para el entonces presidente de la empresa los despidos obedecían simplemente a las consecuencias de la pudrición del cogollo en todo el departamento de Santander y en Sabana de Torres (Holguín, 28 de junio de 2014). Situaciones como la de Sintrapalmas on un incremento en los niveles de pobreza en las diferentes regiones del país, y en diferentes sectores, asociado a la presencia de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración (Holguín, 28 de junio de 2014).

Para el caso del sector floricultor, más de 180 mil hombres y mujeres trabajadores han sido sometidos a condiciones laborales bastante precarias. En ese caso, los empresarios suelen acudir al mecanismo de la tercerización laboral, como una estrategia destinada a aumentar los márgenes de productividad. A los trabajadores y trabajadoras los suelen someter a periodos de prueba o exámenes de desempeño, en los cuales trabajan una cantidad de tiempo determinada. En esos casos, no se remunera, no solo a aquellos que reprueban los exámenes y no salen bien librados de los periodos de prueba; sino que tampoco se suele retribuir a aquellos que sí aprueban. Con ello las empresas obtienen una cantidad importante de trabajo gratuito. A ello se le suma que con los procesos de tercerización laboral los contratos brindados suelen ser a término definido, por lo que dicha modalidad se constituye en un pretexto para no renovar los contratos de aquellas personas catalogadas como «de bajo rendimiento». Ello tiene como consecuencia un alto nivel de rotación del personal dentro de las empresas, lo que finalmente termina favoreciendo al empresario. A su vez, muchas empresas y contratistas afilian a los trabajadores únicamente a salud y pensiones, pero no a Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL), lo cual se torna bastante riesgoso en el momento de enfermarse. En ocasiones las empresas no cotizan a seguridad social, aunque al trabajador se le suele descontar de la nómina el monto referido a dicho rubro; así, la empresa termina apropiándose del dinero destinado a pagar la seguridad social. Esto último fue lo que sucedió en agosto de 2012 en la empresa Agrícola Guacarí, en la que las trabajadoras realizaron una huelga imputable al empleador, ya

que la empresa no realizaba los pagos a seguridad social, ni los parafiscales (SENA, Cajas de Compensación, ICBF), además de adeudarles una quincena, la prima de servicios de 2012, y no darles la adecuada dotación para la realización de las labores.

En lo referido al sector minero energético, este se ha constituido en uno de los segmentos de la economía que menor densidad de empleo generan, lo que contrasta con las grandes riquezas que genera. Así, mientras su aporte al PIB es del 7.32 %, su contribución en materia laboral apenas si se ha ubicado en torno al 1 % del total nacional. Además, la minería remunera el trabajo con valores de entre 15 y 38 pesos por cada 100 de excedente bruto de explotación, mientras el sector petrolero lo hace con valores de entre 7 y 16 pesos por cada 100, lo que se diferencia en mucho de sectores como la agricultura, donde la relación es de entre 600 a 900, o la industria, en la que los valores se mueve entre 63 y 77 pesos por cada 100 de excedente bruto de explotación. Y, sin embargo, ese bajo peso de los costos laborales se reduce aún más, por cuenta de la tercerización laboral, que aquí, como en las demás ramas de la economía colombiana, alcanza niveles alarmantes. Incluso, los precarios resultados del gobierno nacional dentro del Plan de Acción Laboral, también se constatan en los hechos de violencia antisindical. En efecto, la minería es el sector que más acciones violentas registra. Se presentaron 250 de las 272 acciones de violencia contra la vida, la libertad y la integridad de los y las sindicalistas de los sectores priorizados en el PAL. De ese total, se resaltan dos casos de secuestro, cinco de desplazamiento forzado, doce detenciones, diez y siete atentados y cinco homicidios (Holguín, 28 de junio de 2014).

Los resultados del Censo

En conjunto, este drama social y laboral también se advierte en los avances del Censo Nacional Agropecuario. Pese a las críticas suscitadas por la demora en su implementación por la falta de voluntad política, según el ex Ministro Juan Camilo Restrepo (Medina, 12 de abril del 2015), su puesta en funcionamiento significó un esfuerzo sin precedentes en este campo. Finalmente, el censo salió adelante debido a la presión del sector privado y a la necesidad del gobierno central por poseer un primer insumo para diseñar una política pública orientada hacia el campo. A diferencia de los últimos censos realizado en 1960 y 1970, este procuró cubrir el 100 % de la geografía nacional y el 98,9 % de las unidades de cobertura, distribuido en 32 departamentos, con el propósito de realizar una radiografía lo más aproximada posible a la situación sobrellevada por miles de campesinos.

Allí se puso al descubierto las enormes brechas entre lo urbano y lo rural, conexo con los altos niveles de pobreza en el campo colombiano. El sector agropecuario colombiano continúa

caracterizándose por un gran número de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) con poca área, en contraste con un número bastante reducido de grandes unidades de producción con mucha área disponible (Las2Orillas, 14 de agosto de 2015. Cabe agregar que, pese a lo alarmante de los datos, el 95,1 % de las UPA tenían acceso a fuentes hídricas con fines productivos. Este último aspecto no atenúa la crisis del sector, ni esconde los altos niveles de concentración de la tierra, tal como se ha mencionado a lo largo del presente texto. En relación a este último aspecto, el 65,9 % de las UPA tiene menos de 5 hectáreas y ocupa menos del 5 % del área censada, mientras que el 0,4 % de las UPA tiene 500 hectáreas o más, y ocupaba el 41,1 % del área censada (DNP, 3 de noviembre de 2015). Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Antioquia y Cauca poseen más de la mitad (53,8 %) de las UPA del país con el 16,1 % del área rural dispersa censada, mientras Vaupés y Guainía tienen el 0,2 % de las UPA y representan el 11,1 % del área censada. Este fenómeno no es nada nuevo.

En los últimos 55 años se incrementó el fenómeno de las UPA de menos de 5 hectáreas, lo cual pone al descubierto una histórica tendencia marcada por la fragmentación de los minifundios y el autoconsumo. Todo ello a medida que crecen los hogares y los hijos tienden a repartirse las tierras, aspecto este estrechamente ligado a la consolidación de los grandes latifundios (El Tiempo, 11 de agosto de 2015). Sin embargo, es interesante notar que la forma de tenencia predominante en el campo es la propia, además de aumentar el arrendamiento y reducirse las formas de aparcería. A este confuso escenario se le unió la ausencia de asesoría y asistencia técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias; así, el 90,4 % manifestó no recibir ningún tipo de asistencia, mientras que el 9,6 % restante sí recibió. En términos de la distribución por género, hubo un predominio de la población masculina a la hora de dar cuenta del porcentaje de trabajadores permanentes en el campo: el 23,7 % del total de trabajadores permanentes de las UPA eran mujeres, y el 76,3 % eran hombres.

Fue tal el asombro por los resultados arrojados, que el propio Presidente Juan Manuel Santos afirmó que «faltaba todo por hacer en el campo» (Semana, 15 de agosto de 2015). Los resultados mostraban unos alarmantes niveles de desigualdad; por ejemplo, para el 2014 el 20 % de la población, entre los 5 y los 16 años, no asistía a ninguna institución educativa. A su vez, el 72,6 % de los jóvenes entre los 17 y 24 años tampoco tenía acceso al sistema educativo, aspecto sumamente preocupante y que contrariaba las visiones optimistas de un sector de la oficialidad nacional. Como colofón de este drama social, el 11,5 % de la población campesina, mayor de 15 años, no sabía ni leer ni escribir. Un aspecto bien interesante para examinar es el tipo de población censada por rangos de edad. De los jefes de hogar productores residentes, el 59,7 % de los hombres y el 52,3 %

de las mujeres tenían un nivel de educación en básica primaria, siendo este el mayor nivel educativo para aproximadamente la mitad de los jefes de hogar (Presidencia de la República, 11 ago de 2015). Adicionalmente, el censo puso al descubierto el hecho de que la población del área rural dispersa aumentó la participación de mujeres como cabezas de hogar; a su vez, la población del área rural dispersa era menos joven que la de hallada en el censo del 2005. Lo anterior refleja un lento proceso de envejecimiento de la población rural, lo cual trasluce el abandono del campo por parte de este sector poblacional en busca de un mejor futuro en las grandes ciudades.

La información arrojada da cuenta de un índice de pobreza multidimensional en el campo de un 44,7 %, el doble del registro del total nacional, que para ese mismo año fue del 21,9 % (Semana, 15 de agosto de 2015). Esta mutidimensionalidad que, al parecer mostró signos de recuperación en comparación con lo advertido en años anteriores, hizo acopio de aspectos como el analfabetismo, bajo logro educativo, inasistencia escolar, aseguramiento en salud, acceso a fuentes de suministro de agua, entre otros (Portafolio, 11 de agosto de 2015). En lo concerniente a la salud, el director del Dane, Mauricio Perfetti, destacó el aumento de su cobertura para los labriegos, pasando de 77,2 % en el 2005 a un 96,1 % de personas afiliadas para el año 2014. Por otro lado, a diferencia de lo planteado en los PND sobre la necesidad de hacer productivo el campo colombiano, el censo arrojó un bajísimo nivel de capitalización. El 83 % de los productores manifestó no poseer maquinaria, mientras que el mismo porcentaje de encuestados afirmó no disponer de infraestructura; sumado ello a la baja demanda de créditos y la poca asistencia técnica destinada a las actividades agropecuarias. En este punto, el 89 % de los encuestados no solicitó créditos y solo el 11 % sí solicitó; de este último sector, al 89,6 % sí les aprobaron el crédito, mientras que al 10,4 % restante no se lo aprobaron.

El panorama se tornaba más crítico, al puntualizar el área destinada para uso agrícola. Se constató un 80,5 % dedicado a pastos, mientras el 19,1 % se dedicó al uso agrícola y el 0,5 % se destinó a la infraestructura agropecuaria. Este dato es tremendamente diciente respecto a la prioridad brindada a la ganadería en detrimento de la agricultura. Del total del área para uso agrícola, el 82,2 % correspondían a cultivos, el 15,6 % eran tierras en descanso y 2,4 % en barbecho. Ahora bien, del total del área destinada a cultivos el 74,8 %correspondió a permanentes, como la caña, palma, caucho, banano, flores y café. Estos últimos han venido incrementándose en los últimos años (El País, 12 de agosto de 2015). y gozando del apoyo de centros de ciencia y tecnología; financiados, además, por los mismos productores, tales como Cenicafé, Cenicaña o Cenipalma. Del 43,7 % arrojado en el muestreo del año 1960, aumentó luego a 52,6 % para el año

1970, hasta la cifra arrojada para el actual censo (El País, 12 de agosto de 2015). El 16 % restantes eran transitorios, como maíz, soya, papa, arroz, hortalizas y verduras; estos, de acuerdo con lo expresado por el Presidente de la SAC, Rafael Mejía, y citado por la Revista Semana, eran fundamentales en la estructura productiva agraria, porque permitía a los campesinos cambiar rápidamente de cultivo, dependiendo de las rentabilidades, de las condiciones climáticas y del propio mercado.

Para Mejía era ideal que este tipo de cultivos aumentaran, ya que no solo eran importantes para el consumo interno, garantizando así la seguridad alimentaria, sino también porque ayudaba a las exportaciones nacionales. En ese sentido, el propio Ministro de Agricultura manifestaba la necesidad de elaborar un plan para sustituir importaciones de productos, empezando por la soya y el maíz (Medina, 23 de agosto de 2015). Finalmente, el otro 9,2 % eran asociados (Presidencia de la República, 11 de agosto de 2015). De acuerdo con lo manifestado por el ex ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, los avances de dicho censo generaban una enorme preocupación en torno a los niveles de atraso, sumado a la necesidad de diseñar una política de bienes públicos con el fin de cerrar el bache entre lo urbano y lo rural. A la inquietud expresada por el ex ministro, se le sumó la de entidades como la Corporación VallenPaz. En una carta enviada al Presidente de la República, esta institución propuso crear una alianza público privada para brindarles el apoyo necesario a 42.000 familias del Valle, Nariño y Cauca, como una apuesta ganadora del pos conflicto. Lo anterior permitiría que, en un próximo censo agrario, se acreditara una mejora en los indicadores de desarrollo rural más críticos. La apuesta consistía en que aquellas familias pudieran superar los niveles de pobreza revelados en el censo, sobre todo en las zonas de conflicto, al tiempo que se buscaba aumentar la zona de frontera agrícola en el suroccidente colombiano. En la misma carta se expresaba que a través de procesos de asistencia técnica o acompañamiento integral, se habían logrado cero desplazamientos en las zonas de intervención. También se habían documentado 550 casos de retorno de familias hacia sus parcelas y fincas (El País, 13 de agosto de 2015).

Pese a esta situación tan dramática revelada por el censo, el Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri, afirmó que los resultados no significaban que el sector estuviese en crisis. Según él, cuando existían 44.5 millones de hectáreas con potencial para actividades agropecuarias, no se podía hablar de crisis (Semana, 15 de agosto de 2015). Esta postura ministerial ponía en tela de juicio la incertidumbre reflejada en las cifras del censo. Si por un lado lo revelado allí ratificaba la crisis histórica del sector, para el Ministro, aquel aspecto pasaba a un segundo plano bajo la imagen naturalizada y decimonónica de una naturaleza exuberante. De

hecho, el Ministro habló de la necesidad de impulsar la reforma agraria integral, poniendo como ejemplo el caso de la empresa Fazenda, ubicada en los Llanos orientales y dedicada a producir cerdos en cadena y a comercializar. De acuerdo con Alfredo Molano, el ejemplo puesto por el Ministro Iragorri dejaba al descubierto las limitantes de los programas de gobierno a la hora de desarmar la cuna del conflicto. Según él, dicha empresa poseía cerca de 30.000 hectáreas adquiridas en una zona que, por ley, no debían existir propiedades mayores a 920 hectáreas. Fazenda adquirió algunas tierras adjudicadas por el Estado a Víctor Carranza, además de otras negociadas con indígenas, colonos y conuqueros. Lo más interesante del planteamiento de Molano es la forma en que revela cómo la reforma agraria de Iragorri conllevaba una nueva fórmula de aparcería, bajo la figura de las alianzas productivas. Detrás de ello existía, según él, la intención de liquidar la figura de Unidad Agrícola Familiar y transformarla en Unidad Productiva agropecuaria, para eliminar luego las Zonas de Reservas Campesina (Molano, 15 de agosto de 2015). A pesar de lo anterior, también resaltaba la importancia del censo, en la medida que permitiría al gobierno conocer la cantidad de tierras pertenecientes a la nación.

En síntesis, bajo aquella línea optimista pareció ubicarse Mauricio Perfetti, director del Dane. Según él, era positivo el «avance en lo social», traducido en una reducción porcentual en los niveles de analfabetismo, algunas mejoras en vivienda y seguridad social, sumado a la reducción en los índices de pobreza (Zuluaga, Camila, 18 de agosto de 2015). Si bien los datos estadísticos son importantes como una fuente idónea para tener un primer acercamiento a los contextos sociales, también es cierto que asimilar la realidad, de manera exclusiva, a una serie de malabares numéricos, puede entrañar ciertos riesgos cuando no se coteja el panorama examinado con la percepción, en este caso, de los propios campesinos. En ese sentido, se formularon algunas críticas por la omisión del campesino y la campesina como categoría de análisis en el censo, a la hora de formular las 180 preguntas del cuestionario. Pese a que el Dane sostuvo que el Censo Nacional Agropecuario no era un censo poblacional, las críticas iban encaminadas a poner de relieve la necesidad de hacer más visibles a quienes han sido sus habitantes (Castilla, 21 de agosto de 2015).

El país de los campesinos y campesinas

El Dane indagó por el número de productores agropecuarios, pero omitió, según líderes como Alberto Castilla, a los campesinos propiamente dichos, con lo cual se desconoció la relación que ha tenido el campesino con la tierra (Castilla, 21 de agosto de 2015). El desconocimiento de la categoría del

«campesino» trajo a colación una serie de desconfianzas respecto a los alcances del censo, planteadas desde el año 2014. Para un sector campesino, encabezado por el Coordinador Nacional Agrario, la omisión de dicha categoría suponía reconocer derechos colectivos y comunitarios, muy distante de los propios intereses del gobierno colombiano (Semillas de Identidad, 3 de julio de 2014). Para ilustrar el contraste entre el país rural imaginado por una parte de la oficialidad y el país rural del campesinado (reflejado en parte en los resultados del Censo), es importante volcar la mirada a la visión de la líder sindical «A», sindicalista perteneciente a Fensuagro, quien hacía referencia a las actuales condiciones del campesinado nacional y sus reales posibilidades laborales:

> Hoy el campo está completamente olvidado. El Estado colombiano no invierte en la producción campesina; la infraestructura es muy mala. Entonces, si no tenemos vías en los diferentes municipios del país, como van a hacer los campesinos para sacar sus productos. En departamentos como el Meta la gente ha dejado de producir en lo agropecuario Se están utilizando las tierras que son fértiles para la producción de la ganadería extensiva. (Entrevista a lideresa sindical "A", Fensuagro, 2015)

Si bien la falta de infraestructura ha afectado a todo el territorio nacional, también es cierto que existen zonas particularmente deprimidas, como en el sur del país, fuertemente afectadas por las lógicas del conflicto armado. Así, departamentos como el Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Guaviare, Vaupés, Mitú, Vichada, registran las situaciones más críticas en términos de inversión e infraestructura, de acuerdo a la opinión de la lideresa sindical. Las pésimas condiciones de infraestructura que soportan miles de campesinos colombianos, también suponen de antemano las enormes distancias recorridas entre sus sitios de residencia y los centros urbanos. Así, frente a la escasa atención gubernamental para mitigar las difíciles condiciones que padecen los habitantes del campo, en algunas regiones, como por ejemplo los Llanos Orientales, los campesinos suelen tejer relaciones comunitarias para resolver problemas puntuales como el mantenimiento de las vías de comunicación. Estos mecanismos de solidaridad han funcionado a través de la puesta en funcionamiento de redes vecinales, impulsadas por los dueños de los pequeños predios. Estos últimos suelen convocar a sus propios trabajadores, quienes, con herramienta en mano, contribuyen a desbloquear las vías de acceso a las diferentes veredas.

Por otro lado, según expresaba la lideresa sindical, aún se constatan persecuciones y violencias cometidas contra las comunidades indígenas y afro, dirigentes agrarios, como el asesinato del integrante de Fensuagro Heber López Rozo, a la vez que la Unidad Nacional de Protección continúa desmontando algunos esquemas de protección y se entorpecen los permisos para que los escoltas se puedan trasladar fácilmente a diferentes

regiones. Esto sin duda ha sembrado un manto de dudas alrededor de las iniciativas gubernamentales. Si bien se reconoce algunas iniciativas en torno al desarrollo de ciertos proyectos productivos en el campo, también parecen existir serias dudas por los escenarios restrictivos y la falta de atención por parte de algunos funcionarios del gobierno central ante los reclamos e iniciativas de los dirigentes campesinos (Entrevista a lideresa sindical "A", Fensuagro, 2015). A manera de ilustración, "A" mencionaba la creación de una subcomisión de Derechos Humanos y Garantías integrada por varios líderes agrarios; precisamente en una reunión llevada a cabo en el mes de marzo del 2015, entre dicho comité y el Ministro del Interior, los primeros decidieron levantarse de la mesa por la falta de atención del funcionario del gobierno frente a las demandas expresadas por los dirigentes.

Bibliografía

Alvaredo, Facundo y Londoño Vélez, Juliana (2013). High Incomes And Personal Taxation in Developing Economy: Colombia 1993-2010. *CEQ Working Paper*, Nº 12, March.

Anker, Richard y otros (2003). La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. *Revista Internacional del Trabajo*. 2(*122*), 161-189. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, Asocajas (2014).

Cáceres Acosta, Ricardo (5 de noviembre de 2015). El gobierno nacional no sabe claramente cuántas personas en condición de discapacidad hay en Colombia. Recuperado de: http://www.senado.gov.co/historia/item/21127-el-gobierno-nacional-no-sabe-claramente-cuantas-personas-en-condicion-de-discapacidad-hay-en-colombia-senador-castaneda

Callinicos, Alex (2000). *Equality*. Australia y Nueva Zelanda: Polity.

Castilla, Alberto (21 de agosto de 2015). Un censo agropecuario sin campesinos. Recuperado de: https://www.polodemocratico.net/blogs/alberto-castilla/8890-un-censo-agropecuario-sin-campesinos

Centro Democrático (22 de octubre de 2014). Las 68 capitulaciones de Santos en La Habana: Recuperado de: http://www.centrodemocratico.com/las-68-capitulaciones-de-santos-en-la-habana-centro-democratico/

Cepal (2013). Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad. Recuperado de: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/51083/Mujeresenlaeconomiadigital.pdf

Colombia Joven (9 de febrero de 2015). Presidente Santos lanza programas para generar empleo para los jóvenes. Recuperado de: http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2015/Paginas/150209_programa-primer-empleo-jovenes.aspx

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2013) Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad. Recuperado de: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/51083/Mujeresenlaeconomiadigital.pdf

Correa, Pablo (1 de junio del 2011). A la conquista del Orinoco. *El Espectador*. Bogotá. Recuperado de: http://www.elespectador.com/content/la-conquista-del-orinoco

Delgado Gómez, Paula (Bogotá, 4 de agosto del 2014). Los megaproyectos de Aurelio Iragorri como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. *La República*, Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2014). Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2014). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Empleo y desempleo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Anexo sexo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Anexo juventud.

Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Recuperado de: https://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014). Bases del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018.

Díaz Granados, L. A. (abril de 2015). El reto de la seguridad social frente a los trabajadores rurales. *Revista Más Vida*, (*23*),22-29.

Departamento Nacional de Planeación (3 de noviembre de 2015). El 44,7 % del total de la producción agrícola en el área rural dispersa censada se concentró en Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Cauca, Meta y Tolima: 3er CNA. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA-comunicado-03-nov-2015.pdf

El Espectador (1 de abril de 2012). Sociedades evasoras. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/sociedades-evasoras-articulo-335851

El Espectador (1 de agosto de 2015). Empleo juvenil, ¿víctima de los impuestos? Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/empleo-juvenil-victima-de-los-impuestos-articulo-576191

El Nuevo Siglo (5 de septiembre del 2014). Fortalecen desarrollo rural en el Tolima. Bogotá. Recuperado de: http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2014-fortalecen-desarrollo-rural-en-el-tolima

El País (13 de agosto de 2015). Piden más apoyo a campesinos tras conocer resultados del Censo Nacional Agropecuario. Recuperado de: http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/piden-apoyo-campesinos-tras-conocer-resultados-censo-nacional-agropecuario

El País Colombia (12 de agosto de 2015). La pobreza en el campo sigue bajando, según Censo Nacional Agropecuario. Recuperado de: http://www.elpais.com.co/economia/la-pobreza-en-el-campo-sigue-bajando-segun-censo-nacional-agropecuario.html

El Tiempo (11 de agosto de 2015). Analfabetismo en niños que viven en campo colombiano alcanza 11,5 %. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-nacional-agropecuario-resultados-dane/16219895

El Tiempo (8 de abril del 2014). El campo crece, pero pierde 281.000 puestos. Bogotá.

Escuela Nacional Sindical (2015). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral.

Escuela Nacional Sindical (2015). *Informe sobre los cuatro primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral (2011-2015).* Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Escuela Nacional Sindical (2015). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema Censo Sindical.

Escuela Nacional Sindical (2015). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema de Derechos Humanos, Sinderh.

Escuela Nacional Sindical (2013). *Cinco años de incumplimiento cinco años esperando cambios reales: Informe sobre los cinco años de implementación del Plan de Acción Laboral (PAL).* Recuperado de: http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2016.pdf

Ecuela Nacional Sindical (2013) Video Caso Trinidad Cortes Antonio. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=6XA83ENUs2Q

Escobar Roldán, Mariana (22 de juno 2015). Fue obligada a trabajar por 35 años como empleada doméstica sin pago. *El Tiempo*. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16128755

Fasecolda (2015). RL Datos Riesgos Laborales. Retrieved August 26,

2015, from: https://sistemas.fasecolda.com/rpDatos/Home.aspx

Gómez G, Constanza (8 de octubre de 2012). Agro busca aprovechar demanda de alimentos. *El Tiempo*, Bogotá.

Guzmán Hennessey, Manuel (5 de septiembre del 2014). Astrolabio. Hacia buen puerto. *El Tiempo*, Bogotá.

Hawkins, Daniel y Tangarife, Carmen Lucía (2014). ¿Qué hay detrás de la locomotora carbonífera? El trabajo decente y las condiciones laborales de los/as trabajadores del sector de carbón en Colombia. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Recuperado de: http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/ENSAYOS-LABORALES-23-Qu%-C3%A9-hay-detr%C3%A1s-de-la-locomotora-carbon%C3%ADfera.pdf

Holguín, Mónica (28 de Junio de 2014). Trabajadores de Bucarelia están en paro indefinido. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/266817-trabajadores-de-bucarelia-estan-en-paro-indefinido

Kyenyke (5 de Marzo del 2015). La mayoría de empresas en Colombia no contratan discapacitados. Recuperado de: https://www.kienyke.com/historias/empresas-colombia-discapacitados

Las2Orillas (14 de agosto de 2015). La verdadera cara del campo colombiano. Recuperado de: https://www.las2orillas.co/la-verdadera-cara-del-campo-colombiano/

Ley Estatutaria No. 1618 del 27 de febrero de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de: http://discapacidadconsentido.blogspot.com.co/2013/03/ley-estatutaria-no-1618-27-de-febrero.html

Londoño, Rocío (2 de junio de 2013). Acuerdo sobre el tema agrario: entre el presente y el futuro de la paz. *Razón Pública*. Recuperado de: http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6876-acuerdo-sobre-el-tema-agrario-entre-el-presente-y-el-futuro-de-la-paz.html.

Luna-García, J. E. (2014). La ergonomía en la construcción de la salud de los trabajadores en Colombia. *Ciencias de La Salud.* (*12*),77-82.

Más Vida-Asocajas (2015). Inclusión laboral de población con discapacidad: una estrategia de desarrollo social. Recuperado de: http://asocajasrevistamasvida.asocajas.org.co/index.php/revista-mas-vida-no-14/140-inclusion-laboral-de-poblacion-con-discapacidad-una-estrategia-de-desarrollo-social

Medina, María Alejandra (12 de abril del 2015). La foto que tardó 45 años. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/foto-tardo-45-anos-articulo-554402

Medina, María Alejandra (23 de agosto de 2015). El reto de dejar de importar. El Espectador, Bogotá. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-reto-de-dejar-de-importar-articulo-581088

Medina, María Alejandra (30 d octubre de 2014) . Quién gana mejor en Colombia. El Espectador: Bogotá. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/quien-gana-mejor-colombia-articulo-525158

Merchán Hernández, C. A. (2014). Sector rural colombiano. Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Documentos*, (*410*). 44. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de salud (25 de marzo de 2014). ¿Qué es discapacidad? Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCAPACIDAD.aspx

Ministerio de Trabajo (julio 2014). Informe al Congreso 2013-2014. Recuperado de: p. 135 http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/266052/Informe+al+congreso+2013+-+2014.pdf/a252f48c-34a2-5cb8-f4fe-c34b47a32c8d?download=true

Ministerio de Trabajo (15 de enero de 2015). Gobierno ha formalizado a más de 20 mil trabajadores en los últimos dos años. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2015/4132-gobierno-ha-formalizado-a-mas-de-20-mil-trabajadores-en-los-ultimos-dos-anos.html

Ministerio de Trabajo (2014) Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html

Ministerio de Trabajo (7 de octubre de 2014). 5 grandes pactos por el Trabajo Decente propuso el Gobierno a trabajadores y empresarios. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/octubre/3876-5-grandes-pactos-por-el-trabajo-decente-propuso-el-gobierno-a-trabajadores-y-empresarios.html

Ministerio del Trabajo (2013). *El Programa Nacional para la Equidad Laboral 2013-2016 y su matriz de objetivos y acciones*. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/enfoque-de-genero

Molano Bravo, Alfredo (15 de agosto de 2015). El agua tibia. *El Espectador*. Recuperado de: http://www.elespectador.com/opinion/el-agua-tibia

Ocampo, J. (octubre del 2014). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional.

Ocampo, José Antonio (2014). *Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.

Oficina del Alto Comisionado de Paz. (junio de 2014). ¿Qué se ha acordado en La Habana? Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/documentos-y-publicaciones/Documents/Que_se_ha_acordado_en_La_Habana.pdf

OIT (19 de junio de 2009). Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf

OIT (2013). Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf

OIT (2015) Juventud y organizaciones sindicales en América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_380963.pdf

OIT (2013).Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. Una generación en peligro. Recuperado de: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222658.pdf

Organización Internacional del Trabajo (Diciembre de 2012). Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la OIT. «Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia». Dic. 2012/Mar-2015, Recuperado de: http://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_430975/lang--es/index.htm

Osorio, Viviana y Tangarife, Carmen (2014). *De cuidados y descuidos: La economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*. Medellín: ENS.

Piketty, Thomas (2014). Entrevista: La dinámica de la desigualdad. *New Left Review 85*,103-116.

Portafolio (11 de agosto de 2015). Este censo demuestra que falta todo por hacer en el campo. Recuperado de: http://www.portafolio.co/economia/finanzas/censo-demuestra-falta-campo-27140

Portafolio (9 de abril de 2015). Presentan plan de inclusión laboral para discapacitados. Recuperado de: http://www.portafolio.co/economia/presentan-plan-inclusion-laboral-discapacitados

Presidencia de la República (11 ago de 2015). DANE entrega avance de resultados del tercer Censo Nacional Agropecuario. Recuperado de: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150811_06-DANE-entrega-avance-de-resultados-del-tercer-Censo-Nacional-Agropecuario.aspx

Presidencia de la República (11 de noviembre de 2010) Ley 1413: «por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamentalpara la deflnicón e implementacón de políticas públicas». Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley1413111112010.pdf

República de Colombia. (2014). Informe de rendición de cuentas del Ministerio del Trabajo (Informe de Gestión). Bogotá: Ministerio del Trabajo.

Ruiz Soto, Juan Pablo (16 de junio de 2015). Páramos, la lucha continúa. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: http://www.elespectador.com/opinion/paramos-lucha-continua

Ruiz, Luis Enrique (1 de octubre de 2014). ¿Hay que esperar a que la guerrilla nos diga lo obvio para desarrollar políticas públicas en el agro? Una mirada crítica a los acuerdos parciales en La Habana. *Portafolio*. Recuperado de: http://www.observatoriodetierras.org/?s=%C2%BFHAY+QUE+ESPERAR+A+QUE+LA+GUERRILLA+NOS+DIGA+LO+OBVIO+PARA+DESARROLLAR+POL%C3%8DTICAS+P%C3%9ABLICAS+EN+EL+AGRO%3F+UNA+-MIRADA+CR%C3%8DTICA+A+LOS+ACUERDOS+PARCIALES+EN+LA+HABANA

Sanín Vásquez, José Luciano y Gómez Velásquez, Clara Helena (2011). Programa de formación de formadores y formadoras. Trabajo decente y vida digna para hombres y para mujeres, Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2011.

Semana (15 de agosto de 2015). Una dura radiografía del campo colombiano. Recuperado de: http://www.semana.com/economia/articulo/campo-colombiano-en-la-pobreza/438618-3

Semana (2012) Así es Colombia rural. Recuperado de: http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html.

Semillas de Identidad (3 de julio de 2014). ¿Porqué no al Censo Nacional Agropecuario en Colombia? Desconoce la categoría de Campesinos. Recuperado de: http://semillasdeidentidad.blogspot.com/2014/07/porque-no-al-censo-nacional.html Tovar Martínez, Édmer (8 de septiembre de 2013). Lo que tiene en jaque al agro colombiano. El Tiempo. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13052762.

Superintendencia de Sociedades (2015). Sistema de información y reporte empresarial.

Superintendencia Financiera de Colombia (2015). Pensiones y Cesantías. Dirección de Investigación y Desarrollo Subdirección de Análisis e Información.

Uniminuto Radio (2013). Nuestra nota laboral: Cómo es la situación laboral de las personas en condición de discapacidad. Recuperado de: http://www.uniminutoradio.com/nuestra-nota-laboral-como-es-la-situacion-laboral-de-las-personas-en-condicion-de-discapacidad/

Villota Santacruz, Carlos (10 de marzo de 2015). Los efectos del TLC en Colombia tiene al campo en "jaque": Jorge Robledo. Recuperado de: http://www.senado.gov.co/legales/item/22132-los-efectos-del-tlc-en-colombia-tiene-al-campo-en-jaque-jorge-robledo

Zambrano Triana, Raysa (13 de mayo del 2015). Más de 120 multinacionales tras el agro nacional. La República, Bogotá. Recuperado de: http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/hay-que-esperar-a-que-la-guerrilla-nos-diga-lo-obvio-para-desarrollar-politicas-publicas-en-el-agro-una-mirada-critica-a-los-acuerdos-parciales-en-la-habana/

Zuluaga, Camila (18 de agosto de 2015). "Este censo agropecuario tuvo muchos enemigos": DANE. El Espectador. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/censo-agropecuario-tuvo-muchos-enemigos-dane-articulo-579785