

Desafíos para la recuperación del empleo de cara a las elecciones de un nuevo Gobierno

*Informe de Coyuntura Económica,
Laboral y Sindical 2021*



ensayos laborales 34

EDICIONES
ens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL

Ensayos laborales/treinta y cuatro

***Desafíos para la recuperación del
empleo de cara a las elecciones de
un nuevo Gobierno***

*Informe de Coyuntura Económica,
Laboral y Sindical, 2021*

Equipo de Investigación ENS

Giancarlos Delgado

Andrea Nathaly Cruz Ramírez

Víctor Hugo Ramírez

Ana María Amado

Sergio Castaño

Héctor Vásquez

Viviana Colorado

Carlos Julio Díaz



Medellín, mayo de 2022

Primera edición: mayo de 2022
© Escuela Nacional Sindical
fondoeditorial@ens.org.co
Medellín, Colombia

Carlos Julio Díaz Lotero
Director General ENS

Coordinación editorial
Mayra Restrepo

Fotografía de portada:
«Cuidadores de Tradiciones», Greta Rico, 2021

Diseño y maquetación:
Raúl París

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

CONTENIDO

Retos en materia laboral y de empleo frente al nuevo Gobierno y Congreso de la República	7
1. Generalidades productivas y laborales en el marco de la actual contienda electoral y la recuperación económica pospandemia (2019-2021)	13
2. La protección social como un derecho urgente en tiempos de crisis	29
3. TLC con Estados Unidos: ¿un salvavidas para la recuperación económica?	43
4. Los derechos humanos y la libertad sindical en vilo por falta de garantías	59
5. Medidas para la recuperación económica pospandemia: proteger al empresariado en detrimento de las y los trabajadores.	71
6. Estado de situación, retos y perspectivas de la negociación colectiva en Colombia	87
Referencias.	95

RETOS EN MATERIA LABORAL Y DE EMPLEO FRENTE AL NUEVO GOBIERNO Y CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Una vez más la Escuela Nacional Sindical (ENS) presenta a la opinión pública y al movimiento social y sindical su Informe de Coyuntura Económica, Laboral y Sindical. La novedad en este caso es que se hace en el marco de una interesante transición política que se ha venido gestando en el país desde el año anterior. El congreso elegido el pasado 13 de marzo representa un avance importante de las fuerzas democráticas, lo que no tiene antecedentes previos, y la opción de las fuerzas alternativas frente a las elecciones presidenciales que se acercan es más fuerte que en todas las elecciones precedentes.

Esto nos pone en el deber, como centro de pensamiento, de situar en la agenda del debate político-electoral las propuestas que hemos venido construyendo conjuntamente con el movimiento sindical para democratizar las relaciones laborales y el mundo del trabajo. A continuación, presentamos algunas ideas de los temas y acciones que, tanto el nuevo congreso como el nuevo Gobierno, a partir del próximo 7 de agosto, deberán tener en cuenta en sus agendas políticas y legislativas.

1. Formalización laboral

Se debe dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Constitucional (614 de 2009 y 171 de 2012) para vincular de manera

directa, tanto en el sector privado como en el público, a las y los trabajadores que desarrollan labores misionales y con vocación de permanencia. Hay que recuperar la implementación del contrato de trabajo en las relaciones laborales con el sector privado y lograr la carrera administrativa en el empleo público.

Se deben prohibir todas las formas de intermediación laboral ilegales existentes ejecutadas por cooperativas de trabajo asociado, fundaciones, SAS, contratos sindicales, y evitar el abuso en la intermediación laboral que hacen las empresas de servicio temporal. En el Estado se debe prohibir el uso de contratos de prestación de servicios, y regular mejor el trabajo subordinado y misional.

2. Seguridad y protección social

Se debe rediseñar el sistema de seguridad y de protección social según el enfoque y los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este debe ser público, universal y solidario. Las medidas que deberá abordar el Congreso son, entre otras:

- Derogar el Decreto 1174 para redefinir el concepto de Piso de Protección Social con un sentido ascendente hacia los sistemas contributivos, como lo concibe la OIT.
- Establecer un régimen de salud público, universal, solidario y con un enfoque preventivo y no reactivo.
- El régimen en pensiones debe ser público y de prima media (solidaridad intergeneracional), mismo que podría complementarse de manera voluntaria con los sistemas de ahorro individual.
- El sistema de riesgos laborales debe ser público, promover la salud en el trabajo y debe tener un enfoque preventivo en los riesgos asociados al trabajo.
- Se debe estudiar la posibilidad de establecer una renta básica, o por lo menos, de emergencia, para atender con urgencia el drama del hambre que golpea a más de 21 millones de colombianos.

3. Libertad sindical

En materia de libertad sindical, se deben adoptar las recomendaciones de los organismos internacionales, los desarrollos de la Corte Suprema y otros problemas estructurales que se tienen en la negociación colectiva, a saber:

- Desarrollo de la negociación por rama (sectorial) y multi-nivel, según lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tomando como referente el modelo de negociación del sector público.
- Prohibir los pactos colectivos en empresas donde existan sindicatos, según las recomendaciones de la OIT.
- Ajuste al Decreto 160 del 2014 para resolver los conflictos por medio de la figura del arbitramento en caso de no lograrse un acuerdo colectivo directo.
- Se debe abordar una solución a los incumplimientos de los acuerdos colectivos en el sector público por parte del Gobierno, las entidades públicas y territoriales.
- Es necesario resolver legalmente el pago de cuotas por beneficio de los acuerdos colectivos para el personal no sindicalizado en las entidades públicas.
- En el derecho de huelga se debe reglamentar qué se entiende por “servicio público esencial” según el mandato del artículo 56 de la Constitución Política. Por otra parte, se deben incorporar en la legislación los desarrollos de la Corte Suprema de Justicia en las sentencias SL 1680 de 2020 y SL 1680 de 2020 (M. P. Clara Cecilia Dueñas). Estas precisan las garantías para la huelga imputable al patrono y otras modalidades, incluyendo la huelga en los servicios públicos esenciales, que según la Corte Suprema y en concordancia con la OIT, podrían limitarse pero no prohibirse.

5. Estatuto del Trabajo

Se debe dar cumplimiento al mandato del artículo 53 de la Constitución Política que ordena al Congreso expedir el estatuto del trabajo de acuerdo con los siguientes principios:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

6. Concurso de méritos en el Estado

El Congreso debe regular que las pruebas de los cargos públicos provistas por medio de concurso de méritos sean transparentes y se consulten sus características. Se debe garantizar que se reconozca el conocimiento del cargo, así como darle algún valor a la antigüedad.

7. Agenda para superar la violencia antisindical

Ante la persistencia de la violencia antisindical que, en medio de un contexto de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos se focaliza contra activistas y líderes sindicales, se requieren acciones articuladas para transformar esta realidad, las cuales deberían apuntar a:

- i. El desmonte de la cultura antisindical que legitima la violencia.
- ii. El esclarecimiento, reconocimiento y visibilización de la violencia antisindical como una condición necesaria para la no repetición.

- iii. La superación de los altos índices de impunidad que limitan el acceso a la verdad y a la justicia por parte de las víctimas.
- iv. La reparación colectiva e integral del sindicalismo.
- v. La promoción de reflexiones en torno a la necesidad, la legitimidad y la importancia del libre ejercicio de la actividad sindical como una condición fundamental para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de la paz.

8. Los retos de la tecnología y los trabajos en plataformas

El trabajo en plataformas virtuales (digitales) se desarrolla en el marco de una alta precarización, flexibilización y explotaciones inherentes a estos nuevos modelos de negocio. Por tanto, dichos modelos de trabajo presentan grandes retos para los marcos jurídicos, los gobiernos nacionales y las organizaciones sindicales.

El trabajo digital será un eje fundamental del futuro del mundo laboral. Se hace necesario que el nuevo Gobierno y el nuevo Congreso de la República reafirmen, con algunos ajustes, que la regulación laboral sea la única que se aplique a estas nuevas formas organizativas del trabajo. Las relaciones laborales no solo deben regularse por el derecho laboral, sino que deben también involucrar la protección social de todos los trabajadores.

9. Nuevo modelo de desarrollo

El Congreso de la República debe hacer los ajustes institucionales, legales y constitucionales para reorientar el modelo de desarrollo que nos ha gobernado por más de 30 años con resultados bastante deprimentes.

El empleo de calidad, estable y bien remunerado solo será posible si el Estado implementa políticas que fomenten el desarrollo integral de las fuerzas productivas de la nación –de su población, de la agricultura y la industria– con énfasis en el progreso científico y tecnológico, y mejoras importantes de la infraestructura económica y social.

El nuevo Gobierno tiene la oportunidad de avanzar hacia los necesarios cambios socioeconómicos y laborales que requiere el país. Los tópicos planteados y, en general, las recomendaciones dadas en esta presentación y en los capítulos que vienen, deberían ser parte del debate político actual y ser consideradas de manera estructural en las propuestas de las candidaturas. Estas sugerencias también necesitan acciones de implementación estratégica en el próximo plan de gobierno, pues proporcionan medidas importantes y urgentes para superar la actual crisis y avizorar un nuevo tiempo más justo y digno para todas y todos los trabajadores colombianos excluidos, olvidados y no visibilizados por tantos años.

Por supuesto, desde la ENS continuaremos con las acciones de seguimiento a las medidas laborales del nuevo Gobierno, acompañar a las que sea necesario y denunciar los incumplimientos de normas nacionales e internacionales cuando así se requiera. Esto con el objetivo que nos alienta: promover y presionar medidas para alcanzar mejores y más dignas condiciones para el mundo laboral y sindical del país.

A su vez, este informe busca poner en el centro del debate los temas, discusiones, necesidades y políticas que resultan pertinentes de cara al Gobierno nacional que se enfrenta a la recuperación económica de los impactos del covid-19 en lo concerniente al empleo y la calidad de vida de las y los colombianos, que en el análisis presentado sitúa temas como el panorama nacional de producción y empleo, la crisis del sistema de protección social, la vulneración de derechos humanos a trabajadores y trabajadoras, los impactos de la firma de tratados de libre comercio (TLC) y los obstáculos para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical.

1. GENERALIDADES PRODUCTIVAS Y LABORALES EN EL MARCO DE LA ACTUAL CONTIENDA ELECTORAL Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA POSPANDEMIA (2019-2021)

En las páginas que siguen haremos énfasis en aspectos importantes para comprender el mercado laboral del país entre los años 2011 y 2021, y para hacer un balance del estado de la economía nacional es este periodo, centrándonos en los últimos tres años (2019 a 2021), que nos permitan un análisis de la recuperación económica pospandemia.

Este tema es especialmente relevante de cara a la actual contienda electoral, pues el tema económico en general, y el del empleo en particular, son ejes centrales de la política y el desarrollo del país. Esperamos, con estas líneas, aportar a la discusión en clave de ideas que se deberían incluir en el plan de gobierno de quien gane la contienda electoral, para mejorar las condiciones laborales y de trabajo.

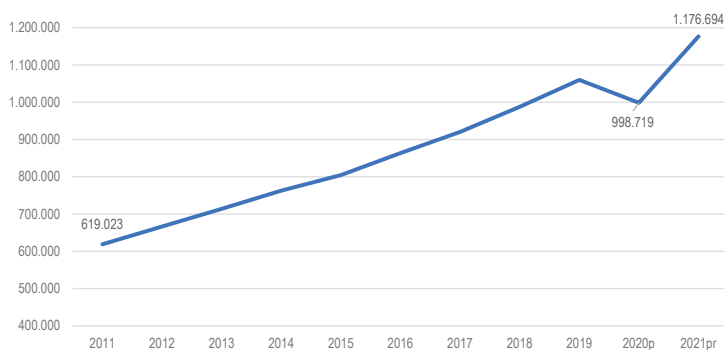
Partimos de una descripción muy general del panorama productivo del país, reflexionando sobre las ramas económicas que aportan a la generación de riqueza y trabajo, haciendo énfasis en la informalidad. A partir de allí, se presentará un panorama general del mercado laboral, obtenido de los datos laborales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para analizar el tipo de empleo que se oferta en el país y otros aspectos relacionados con las modalidades contractuales de tercerización y vulneración del contrato laboral. Finalmente, ex-

traemos de este análisis una serie de recomendaciones generales, elementos que desde la ENS consideramos que debería atender quien llegue al gobierno y quienes representen a las y los colombianos en el Congreso de la República.

1.1 ¿Qué tipo de riqueza generamos en Colombia?

Entre los años 2011 y 2021, el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció hasta casi duplicarse, a un ritmo anual de alrededor del 7%. En ese periodo, el único año en el que hubo crecimiento negativo fue el 2020 que, por cuenta de la pandemia por covid-19, este indicador decreció 6%. Sin embargo, durante el 2021 el crecimiento se recuperó y superó incluso las cifras de 2019, pues pasó de \$1.060.068 miles de millones en el 2019 a \$1.176.694 miles de millones en el 2021 (DANE, 2022. Cuentas Nacionales).

Gráfico 1. Producto Interno Bruto de Colombia 2011-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de los anexos de las Cuentas Nacionales del DANE, abril del 2022.

Analizado desde el enfoque de los ingresos, la remuneración salarial ha presentado un crecimiento importante desde el 2011 hasta el 2020,¹ pasando de representar el 31% del PIB en el

1. Este indicador no tiene aún consolidados los datos del año 2021.

2011 al 37% en el 2020 (de \$194.443 miles de millones en 2011 a \$366.963 en 2020). Aunque este factor ha crecido, también han crecido los demás factores (de remuneración al capital o exención tributaria), que juntos han representado en este tiempo más del 66% del total del PIB.

Desde el punto de vista de la producción, los grupos de actividades que más aportan al valor agregado de las cuentas nacionales del país son, en su orden, el de comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y alojamiento y servicios de comida (20%); la administración pública, defensa y servicios sociales (17%), y la industria manufacturera (13%). Es importante apuntar que las ramas en las cuales se encuentran los principales productos de exportaciones del país, explotación de minas y canteras y agricultura, caza, ganadería y pesca, aportan respectivamente el 6% y el 8% de valor agregado a las cuentas nacionales del país.

En la Encuesta de Micronegocios (DANE, 2016) se señala que el 68% de los negocios con nueve trabajadores o menos, contenidos en esta medición, pertenecen a los sectores de comercio y servicios. Por otro lado, esta misma rama de actividades, que es la de más peso en el PIB, representa el segundo renglón de la informalidad del país, pues acoge al 61% de sus ocupados mediante diversas modalidades de trabajo informal.² La industria manufacturera también representa cifras importantes de informalidad: en ella el 39% de los ocupados se vinculan mediante esta modalidad.

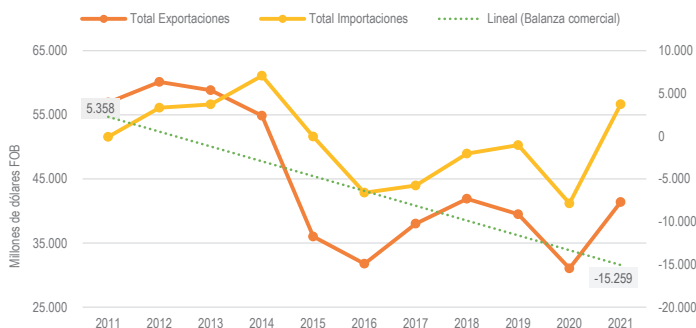
Las exportaciones del país decrecieron el 27% entre el 2011 y el 2021.³ La razón principal fue el decrecimiento de las ex-

2. Aquí nos referimos a los datos de informalidad que reporta el DANE (2022a), que tiene por característica que focaliza solo a los negocios de cinco trabajadores o menos, por lo que este dato no representa necesariamente la globalidad del trabajo en condiciones de informalidad.

3. Pasaron de USD\$56.917 millones en 2011 a USD\$41.390 millones en 2021 (DANE, 2022c).

portaciones del sector minero-energético, que han representado históricamente más de la mitad de las exportaciones del país, y que en esos 10 años menguaron el 48% (se pasó de exportar USD\$37.644 millones en petróleo, más carbón más ferroníquel en el 2011 a USD\$19.695 millones en el 2021), incluso en periodos en los cuales la tasa de cambio ha sido favorable para el país, como el 2021 cuando el dólar favoreció el crecimiento del 47% de las exportaciones de este renglón, a pesar de que la producción se contrajo 15%. Esta reducción en el largo plazo no ha sido compensada por el crecimiento de las exportaciones no tradicionales (han crecido 12% en los 10 años de referencia) ni por el crecimiento de las exportaciones del café, que no siempre tiene crecimientos tan extraordinarios como el del 2021 (46% respecto el año anterior).

Gráfica 2. Comportamiento de exportaciones 2011-2021 (millones de dólares FOB).



Fuente: Construcción propia a partir de los datos del DANE sobre balanza comercial.

Por otro lado, las importaciones crecieron 10% en el mismo periodo de tiempo (DANE, 2022d), pasaron de USD\$54.233 millones (dólares CIF) EN 2011 a USD\$ 61.101 millones en el 2021. Más del 90% de las importaciones las realiza el sector industrial, cuyas compras en el exterior crecieron en ese periodo de tiempo el 11%, siendo especialmente importantes la importación de

máquinas y partes industriales, aparatos eléctricos de grabación y todo lo relacionado con vehículos. En el crecimiento de estas importaciones, se destaca el de los productos farmacéuticos (USD\$7.255 millones en 2011 y USD\$9.737 millones en 2021).

En ese periodo de tiempo hemos acumulado una balanza comercial negativa, con un déficit de USD\$15.259 millones en el 2021 (DANE, 2022e). Este déficit es especialmente significativo con Estados Unidos, que es el principal socio comercial del país y con quien iniciamos teniendo superávit en el comercio internacional durante el 2011 por USD\$8.991 millones, pero que en el 2021 ya se acumulaba un déficit de USD\$2.432 millones. Sucede algo similar con otros socios comerciales importantes, como Venezuela y Chile, con quienes la balanza comercial es positiva, pero a pesar de ello el superávit comercial se ha reducido 77% y 71% respectivamente en esos 11 años.

La actividad explotación de minas y canteras, principal renglón de exportación, ocupa a muy poca población: el DANE la suma con suministro de electricidad, gas y agua y el resultado es una representatividad del 3% de la población ocupada (más o menos 516 mil personas en el 2021) (DANE, 2022f). La rama de actividad agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que incluye la producción de café, de flores y de banano (los tres principales productos agrícolas exportados por el país), vincula al 16% de las personas ocupadas del país. Por otro lado, las actividades que, sumadas, más ocupan a la población colombiana son bastante dependientes de las importaciones:⁴ comercio y reparación de vehículos, alojamiento y servicios de comida y transporte y almacenamiento (más o menos a 6,5 millones de personas en el 2021, o 32% de los ocupados), y vimos también que, juntas, son las más

4. Aunque no existe manera de contabilizar cuánto de lo que se comercializa es importado, el hecho de que uno de los renglones del comercio que más ha crecido (el comercio de vehículos o el de productos tecnológicos) sea completamente importado, da buena cuenta de ello.

representativa en el PIB del país, además de ser el segundo renglón en informalidad laboral.

Es decir, si comparamos la estructura del PIB del país con la información sobre mercado internacional y algunos datos laborales de ocupación e informalidad, podemos observar que una gran parte del PIB proviene de la comercialización de productos importados, renglón que, al mismo tiempo, es el que más ocupa a las personas, pero lo hace mayormente en el sector informal (61% de las personas ocupadas en esta rama en negocios de hasta cinco empleados están en condiciones de informalidad laboral).

Mientras tanto, los principales productos de exportación (los minero-energéticos) no absorben mucha mano de obra y tampoco aportan mucho valor agregado a las cuentas nacionales. Por su parte, la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, incluye por lo menos tres productos importantes para Colombia en el comercio internacional (café, flores y banano), donde es importante la generación de empleo (vincula al 16% de los ocupados del país), y también tiene una importante proporción de sus ocupados vinculados de manera informal (según el DANE, el 49% de las personas en esta rama en negocios de hasta cinco empleados están en condiciones de informalidad laboral).

1.2 Generalidades del mercado laboral

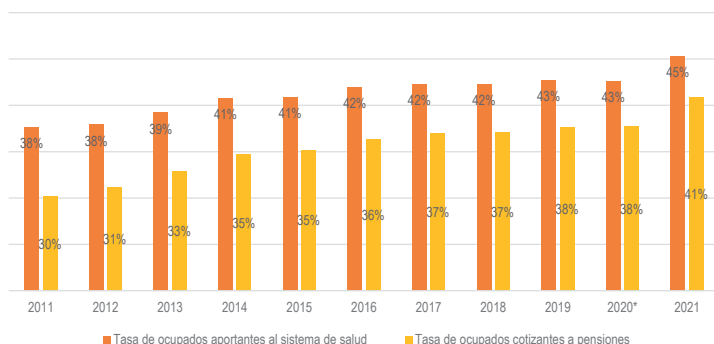
El mercado laboral de Colombia tiene varias características que dificultan el goce del trabajo digno. Por una parte, tiene una condición de desempleo estructuralmente alto: entre el 2011 y el 2021, la población en edad de trabajar creció en tres millones de personas (de 35,2 millones de personas en 2011 a 38,4 en 2021), sin embargo, en ese mismo tiempo, solo hubo un incremento de 372 mil personas ocupadas (de 20 millones en 2011 a 20,4 en 2021), lo que indica que, aunque la población crece, el país no genera nuevos puestos de ocupación.⁵ Así, la tasa de desocupa-

5. Lugares de ocupación porque esta es la cuenta de “ocupados” que incluye incluso el empleo por cuenta propia en el sector informal.

ción del país se ha sostenido por encima del 10% la mayoría del tiempo (solo los años de 2014 a 2017 bajó al 9%), elevándose en el 2020 al 16% fruto de la pandemia por covid-19, y bajó apenas 2% en el 2021, quedando en 14%.

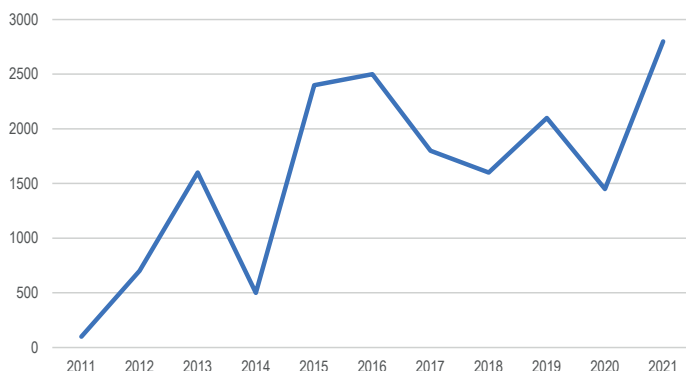
Otro problema estructural es la informalidad laboral. Al no existir datos oficiales sobre informalidad laboral, la hemos calculado de acuerdo a los aportes a seguridad social de la población ocupada. Así, si bien es cierto que la formalización del trabajo ha crecido progresivamente durante los últimos años, en Colombia, menos de la mitad de la población ocupada es cotizante a la seguridad social: en el 2019, apenas el 43% de los ocupados cotizaban a salud, cifra que creció al 45% durante el 2021; en cuanto a las pensiones, en el 2019 apenas el 38% cotizaba a algún régimen pensional, y esta cifra creció a 41% durante el 2021. Ello quiere decir que aproximadamente el 59% de las personas ocupadas durante el 2021 (más de 12 millones de personas) no tenían contratos de trabajo formal o, lo que es lo mismo, estaban realizando algún trabajo por fuera de los marcos reglamentarios establecidos en el país.

Gráfico 3. Ocupados que aportan a sistema de salud y pensiones en Colombia 2011-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos del DANE 2011-2021.

Gráfico 4. Contratos sindicales registrados en el Ministerio de Trabajo 2011-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados vía derecho de petición al Ministerio de Trabajo.

Por otro lado, persiste en Colombia el tema de la inestabilidad laboral. Por un lado, los contratos a término fijo crecen al mismo ritmo que los contratos a término indefinido, y entre el 2011 y el 2021 han representado alrededor del 33% y el 66%, sin variaciones significativas. Igual el asunto de la tercerización laboral: si bien es cierto que entre el 2011 y el 2012 se castigó duramente a las cooperativas de trabajo asociado, que para la fecha eran el principal instrumento de tercerización laboral, esto no implicó que se incrementaran los contratos directos, sino que quienes estaban vinculados mediante esta modalidad contractual migraran a otras modalidades, como las empresas de servicio temporal o los contratos sindicales. Es así como en el 2011 las personas vinculadas por alguna modalidad de tercerización (1,2 millones) representaban el 12% de quienes tenían algún tipo de contrato, y en el 2021 representaban el 9% (999 mil personas vinculadas mediante alguna modalidad de tercerización).⁶ Esto sin mencionar los contratos sindicales,⁷ que, según respuesta del

6. Elaboración propia a partir de microdatos del DANE 2011-2021.

7. Los contratos sindicales son una modalidad de tercerización laboral en la

Ministerio del Trabajo a petición de la Escuela Nacional Sindical (a marzo del 2022), han crecido entre el 2011 y el 2021 a una tasa de 2.234%, pasando de tener 121 suscritos en el primer año a 2.284 en el último año de referencia.

Un elemento importante en el mercado laboral del país tiene que ver con el promedio salarial de quienes viven del trabajo. En Colombia, año tras año se incrementa el salario mínimo, y en el último este fue significativamente importante respecto de años anteriores.⁸ Sin embargo, aunque el salario mínimo crezca, el promedio salarial respecto de este no lo hace de forma igual, incluso en los últimos dos años este decreció. Entre el 2011 y el 2019, los salarios del país eran en promedio 1,4 veces el valor del salario mínimo de cada año, y en los años 2020 y 2021, este promedio pasó a representar 1,2 veces el valor del salario mínimo. Este tema indica que, si bien es cierto el crecimiento del salario mínimo es importante para la remuneración laboral, el promedio agregado de salarios del país no crece por fuera de este incremento,⁹ y que incluso durante los dos últimos años, caracterizados por la presencia de la pandemia por covid-19, el salario mínimo creció, pero los demás salarios no lo hicieron en la misma proporción.

Además del persistente desempleo, de la altísima incidencia de la informalidad laboral, de que la inestabilidad en el trabajo y la tercerización no ceden, en Colombia existen dificultades enormes para que las autoridades, en particular el Ministerio de Trabajo, regulen las relaciones laborales de manera que se garanticen los derechos de la población trabajadora. En talleres

cual se vincula a los trabajadores bajo la cobertura de un “sindicato” que hace las veces de fachada para cumplir el objetivo de no vincular a estos trabajadores de manera directa.

8. En otros escritos la ENS ha analizado sobre la insuficiencia de este incremento si se mira a partir de la inflación de productos básicos, como los alimentos.

9. Es decir, hasta el año 2019, todos los salarios promedio del país crecían en la misma proporción que lo hacía el salario mínimo.

y grupos focales, realizados con trabajadores y trabajadoras de algunos sectores, se evidencian las dificultades con los reportes de seguridad social, el respeto al derecho de negociación y la libertad sindical, entre otros temas que se ampliarán en otros capítulos. Una de las situaciones que el Ministerio de Trabajo no logra aún garantizar plenamente es la legalidad de las relaciones laborales: en los años 2019 a 2021, y según lo que se reporte en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, existe alrededor de un 8% de personas (más o menos un millón de trabajadores y trabajadoras) con ilegalidad en la relación contractual,¹⁰ esto es que, aun teniendo un contrato laboral escrito, los empleadores no cotizan las cesantías a los fondos. Es una situación ilegal que tiene una altísima representatividad, además sostenida en el tiempo, que por su prevalencia es importante aclarar las estrategias generales de vigilancia y garantía de los derechos laborales.

En términos generales encontramos que, si bien la economía colombiana presente un leve crecimiento sostenido –exceptuando el año 2019 y 2020– del PIB, esto no se traduce en mejores condiciones de acceso al empleo, ni de cambios sustanciales en las condiciones de precarización laboral, que se pueden leer a través de fenómenos como la informalidad, la tercerización, la afiliación al sistema de seguridad social, entre otros. Una paradoja de la economía colombiana en lo que respecta a derechos laborales es que si bien las cuentas nacionales parecen estar recuperándose de los impactos negativos del covid-19, las y los trabajadores no están siendo beneficiados.

1.3 Participación de las mujeres en el mercado laboral

El mercado laboral en Colombia refleja las diferencias de género que se sostienen de largo aliento, y que obedecen a asuntos

10. Estimación propia obtenida a partir de los datos de tipos de contrato y derecho a cesantías que se reportan mes a mes en la GEIH del DANE.

estructurales de discriminación de las mujeres en la sociedad. A continuación, exponemos datos que reflejan esta situación.

Por una parte, aunque las mujeres en edad de trabajar son un poco más que los hombres en esa misma edad, ellas participan del mercado laboral en muchísima menor proporción que ellos: por ejemplo, mientras en el 2021, el 75,5% de los hombres que estaban en edad de trabajar participaban del mercado laboral,¹¹ este porcentaje para las mujeres era apenas del 48,4%. Incluso entre los hombres, luego de la coyuntura del 2020, la participación en el mercado laboral se recuperó e incluso superó a la del 2019;¹² pero entre las mujeres no se recuperó, sino que siguió disminuyendo: en el 2019, la tasa de participación de las mujeres fue del 53%, en el 2020 del 51% y en el 2021 del 48,4%.

En el 2019 hubo 9,4 millones de mujeres por fuera del mercado laboral, en el 2020 7,9 millones, y en el 2021 10,3 millones. Mientras tanto, entre los hombres se pasó de cinco millones de inactivos en el 2019 a 4,5 millones en el 2021. Es decir, mientras los puestos de trabajo que habían perdido los hombres en la pandemia luego se recuperaron, las mujeres vieron afectado su progreso en cuanto a la vinculación del mercado laboral, pues no recuperaron esos puestos de trabajo perdidos en la pandemia y la tendencia a su dedicación a labores del hogar, que son horas de trabajo no remunerado se profundizó.

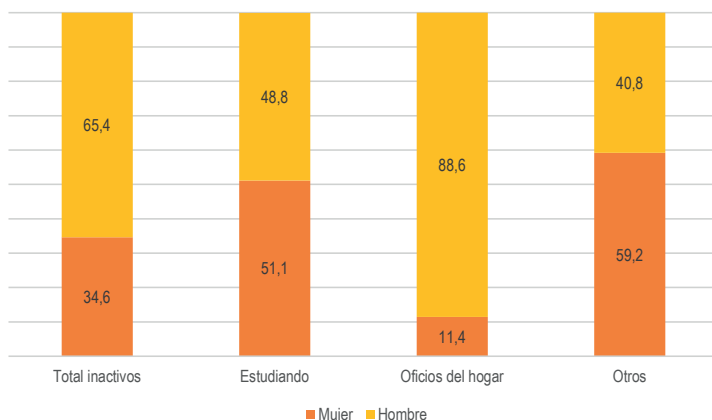
Las actividades que ocupan a las personas inactivas nos indican la desigualdad en cuanto a relaciones de género. Por ejemplo, las mujeres siguen representando el mayor porcentaje entre la población que está por fuera del mercado laboral, y el lugar que ocupan en esa inactividad es, fundamentalmente, los oficios del hogar: el 59% de las mujeres inactivas en el 2019 estaban dedicadas a oficios del hogar, esa cifra pasó al 60% en 2020, y

11. Es decir, están ocupados o buscando trabajo.

12. En el 2019, el 74% de los hombres en edad de trabajar participaban efectivamente del mercado laboral, y en el 2020 ese porcentaje bajó al 69,5%.

al 70% en el 2021. Esto indica que, fruto de la pandemia, hubo un retroceso en el ingreso de las mujeres al mercado laboral, y la reactivación económica del 2021 en lugar de recuperar estos puestos de trabajo, ha generado retrocesos en materia del derecho al trabajo remunerado de las mujeres.

Gráfico 5. Promedio de tasa de inactividad por género y actividad 2019-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre género y mercado laboral del DANE.

Si bien las mujeres han sido alrededor del 40% de la fuerza laboral en los últimos tres años, también son el 62% de los trabajadores familiares sin remuneración y el 94% de las empleadas domésticas.

En Colombia, si se ingresa al mercado laboral, es mucho más probable ocuparse por cuenta propia¹³ (alrededor del 43% de los ocupados del país en los últimos tres años están en esta posición ocupacional) que conseguir un trabajo formal en una empresa (apenas el 40% de los ocupados de los últimos tres años han sido obreros o empleados particulares). Esta tendencia es apenas un poco más marcada entre los hombres que entre las mujeres, sin

13. Es decir autoempleo, que la mayoría de las veces es informal.

embargo, este último caso es mucho más sensible, pues es más probable que un hogar con jefatura femenina caiga en la pobreza o en la extrema pobreza si se compara con los hogares con jefatura masculina.

1.4 Recomendaciones generales de cara al cambio de Congreso y Presidencia de la República para mejorar los indicadores de empleo en el país

Dado el contexto anterior sobre el panorama laboral en el país se deben considerar elementos que tienen que ver con la estructura productiva y la generación de riqueza del país, además con aspectos propiamente de la política laboral, de ahí que las siguientes propuestas busquen el diálogo entre nuestra estructura productiva y las medidas internas para la garantía del empleo digno:

1. Es importante impulsar una política productiva que diversifique la producción y la generación de riqueza del país. Actualmente, la rama que más aporta al PIB nacional es la de comercio, pero esta es también la rama económica que mayores cifras aporta a la informalidad laboral. Esta rama también es sensible al comportamiento de las importaciones, dado que gran parte de los productos que en ella se comercializan y que representan de manera importante los crecimientos anuales provienen de importaciones, como las de vehículos, tecnología e incluso cereales.
2. La diversificación productiva también tiene que ver con la necesidad de plantearse la diversificación en los productos de exportación. En Colombia, las exportaciones están concentradas en dos ramas productivas: la de explotación de minas y canteras y la de agricultura. Estas dos ramas no generan mayores cifras de valor agregado en las cuentas nacionales, es decir, no generan mucha riqueza para el país, y la cantidad de empleos que generan tampoco son muy significativos en cifras (como en el caso de la explotación de minas y canteras

que genera alrededor del 1% del empleo nacional). Si el país continúa con la visión de aprovechar el mercado internacional como impulsor del desarrollo nacional, debe también diversificar los productos que exporta, de tal manera que esas divisas ingresen y se distribuyan de mejor manera.

3. Una estrategia para mejorar las condiciones de empleo en el país debe pasar por generar nuevos puestos de trabajo. En el país, el desempleo de dos cifras se ha vuelto estructural¹⁴ y, aunque hay años en los que retrocede y se ubica en una cifra, este retroceso es temporal y muy susceptible a situaciones macroeconómicas (como la pandemia o como los conflictos actuales en el comercio internacional). Cualquier estrategia que se plantee la generación de empleo, también debe priorizar su estabilidad en el tiempo, pues las que hasta ahora se han creado, rápidamente fracasan e incrementan el desempleo.
4. La informalidad laboral es un problema estructural que debe estar en la agenda de cualquier política laboral de los gobiernos, así como la generación de empleo. La informalidad y el desempleo implican también desprotección social, por lo que dejar de resolver estos aspectos, provocará mayor desigualdad y la necesidad de incrementar el gasto social del Estado. Debe buscarse revertir la incidencia de la informalidad entre los ocupados, que hoy son la mayoría. Esto puede partir de estrategias para promover y acompañar procesos de formalización a los micro y pequeños negocios, que son los que más empleo generan en el país, y también los que más ocupan en la informalidad.
5. El tema salarial es importante. El nuevo gobierno debe pensar en la protección del salario mínimo, pues, como vemos, este impacta las dinámicas generales de los salarios en el país. Si el

14. Se comprende que una tasa de desempleo que pase del 9% es preocupante y es un indicador de la precarización en el acceso al trabajo de poblaciones enteras.

salario mínimo se debilita o decrece, en ese mismo ritmo decrecerán los demás salarios y viceversa. Pensar el incremento del salario mínimo también debe pensarse en la lógica de proteger los ingresos de los colombianos, pues cuando el salario crece de manera importante, como lo hizo en el 2021, si ello no va de la mano con otras medidas (como el control de precios), ese incremento lo absorberá la inflación.

6. El Estado debe fortalecer sus instrumentos de inspección y vigilancia sobre el trabajo, procurando revertir la tercerización laboral e investigar y sancionar la que se hace de manera ilegal. Esto es importante, además, porque la inestabilidad y la tercerización laboral sostenida en el tiempo generan desprotección pues fragmentan las cotizaciones a la seguridad social. Promueve el paso constante de las personas entre mercados laborales formales e informales de acuerdo a la oferta de empleo, y además debilita la organización sindical y la negociación colectiva.
7. En la misma vía de fortalecimiento de la inspección y vigilancia, el nuevo gobierno debe preocuparse por garantizar que las empresas cumplan con la ley en sus contratos. Un indicador de que esto es urgente es la prevalencia de relaciones laborales informales que se describió en el apartado anterior, que no son casos aislados o poco representativos, sino que representa una cantidad importante de trabajadores: alrededor de un millón.

Desde hace varios años ha sido un tema recurrente señalar la necesidad de una política de empleo con enfoque diferencial orientada a promover y proteger el empleo de las mujeres. Luego de la pandemia por covid-19 y de sus implicaciones sobre el empleo femenino, estas medidas son urgentes:

1. Aunque las mujeres han ido progresivamente ocupando más espacios en la educación y en el mercado laboral, ante situaciones de emergencia social, ellas se devuelven al hogar para atender el cuidado de la familia. Eso se convierte en una

nueva tendencia, como ha quedado evidenciado en los datos macro-laborales. Ante esto, es urgente que se cree una política nacional del cuidado, para que sea el Estado y la sociedad quienes asuman de manera colectiva el cuidado de quienes lo requieren, y las mujeres no sean más la primera solución ante esta necesidad.

2. Entre las personas que están inactivas en el mercado laboral, quienes se dedican a la educación han disminuido de manera significativa. Entre las mujeres, esta disminución no se ha traducido en el ingreso al mercado laboral, sino en la dedicación a tareas del hogar. Es urgente también un plan de choque para recuperar la cobertura educativa en general, y promover de manera diferencial el acceso de las mujeres.
3. Es importante incluir, dentro de un enfoque diferencial, la inspección y vigilancia sobre el empleo que se ofrece en actividades referidas al cuidado, pues esas son las que más emplean a mujeres. Por ejemplo, la posición ocupacional de empleo doméstico está copada en su gran mayoría por mujeres (94%), pero es un renglón ocupacional con muchos desafíos aún por resolver en materia de protección del trabajo digno.
4. Es importante promover la creación de nuevos puestos de trabajo formal en el país, e incluir el enfoque diferencial en esta oferta de nuevos empleos, pues, si bien, las mujeres se ocupan en el autoempleo casi en la misma medida que los hombres, en ellas las implicaciones son mucho más sensibles por las condiciones estructurales en las que se encuentran las mujeres en el país.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO UN DERECHO URGENTE EN TIEMPOS DE CRISIS

Introducción

Presentado el texto anterior, es importante preguntarnos cuáles son las medidas estatales para proteger ese sector de la población que se encuentra precarizado y/o desprotegido respecto a las dificultades de acceso y estabilidad en el empleo. Este apartado busca dar respuesta a esta pregunta desde la perspectiva de la responsabilidad estatal de la protección social.

El derecho a la protección social está en la base del concepto de Estado social de derecho que se adoptó en Colombia con la Constitución de 1991 (arts. 1, 2, 5, 42, 44, 46, 64), y en los tratados internacionales en los que el país se ha comprometido en materia de derechos humanos, como la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1948, (art. 22),¹⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 (arts. 3, 9, 10, 11 y 12).

De la misma manera, como parte que somos de la OIT, desde su fundación en 1919, nos hemos comprometido a incorporar en nuestra legislación los convenios y recomendaciones adoptados

15. Art. 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

por esta entidad en sus diversas conferencias, como el Convenio 102 de 1952 (norma mínima sobre la seguridad social, que aún el Estado colombiano no ha ratificado), y la Recomendación 202 de 2012 relativa a los Pisos de Protección Social. En esta recomendación se insta a que los Estados miembros adopten políticas eficaces para asegurar los derechos de las personas desprotegidas, de los pobres y de los más vulnerables, incluyendo a los trabajadores de la economía informal y a sus familias: “De esta manera, busca garantizar que todos los miembros de la sociedad gocen de al menos un nivel básico de seguridad social durante su ciclo de vida”.

Indica la OIT en esta recomendación, que “para asegurar que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención en salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

- acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

La siguiente información presenta un panorama reciente del estado de la protección social en Colombia, tanto de los trabajadores y trabajadoras, como de la población más vulnerable.

2.1 Políticas pobres para pobres

Tabla 1. La protección social de las familias y de los ingresos.

	2018	2019	2020	2021
"Más Familias en Acción" (hogares)			2.600.000	2.067.193
Monto del subsidio por persona				\$38.379
"Ingreso Solidario" (hogares)	-	-	1.700.000	3.000.000
Monto del subsidio por persona				\$47.500
Hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad	4.430.574			
Trabajadoras del cuidado	4.998.871	5.171.472	5.989.067	5.956.251
Colombia Mayor (subsídios)	1.503.706	1.678.586	1.725.121	1.630.000
Monto del subsidio por persona				\$80.000
BEPS afiliados	1.129.389	1.453.819	1.453.819	1.522.814
Ahorrradores efectivos	156.248	164.130	191.907	197.841
Anualidades vitalicias emitidas	5.587	26.298	26.298	33.437
Monto promedio mes anualidad				\$212.617

Fuentes: Departamento de Prosperidad Social, DANE, Ministerio de Trabajo.

El desarrollo más reciente de la política de protección social está contenido básicamente en dos programas. El primero fue la adopción de un supuesto “piso de protección social” en el plan de desarrollo del gobierno del Centro Democrático del Presidente Duque y, el segundo, la creación del programa de “ingreso solidario”. Ambos programas se suman a los que ya venían en marcha desde inicios del presente siglo como Familias en Acción y Colombia Mayor, que tienen como propósito complementar los ingresos de los hogares y de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, aproximadamente el 42,5% de la población, entre los cuales se encuentran las que están en situación de pobreza extrema, aproximadamente, el 15,1% del total de la población (DANE, datos a 2020).

El programa Ingreso Solidario surgió como respuesta a la protesta general de los “trapos rojos” (un distintivo que durante el confinamiento obligado por la pandemia del covid-19 usaron

miles de hogares para denunciar la situación de hambre en la que se encontraban por la falta de ingresos), y a la propuesta de “Renta Básica de Emergencia”, que 54 parlamentarios había presentado al Congreso (Proyecto de Ley 310 de 2020), que fue negada por la bancada mayoritaria del Congreso.

Este programa, que fue concebido para mitigar los impactos de la pandemia de aquellas “familias en condición de pobreza y vulnerabilidad económica que no reciben ayudas de los programas sociales Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y la Devolución del IVA” (Gov.go, s.f.) tiene una cobertura de tres millones de hogares, según el último informe del Departamento de la Prosperidad Social, los que reciben cada mes \$190.000 –\$47.500 por persona, si se divide por el número de personas que integran los hogares que reciben este beneficio—, una suma que apenas representa el 30,5% del valor de la línea de indigencia (hoy en \$155.574 por mes y por persona) y el 13,3% del valor de la línea de pobreza (hoy en \$355.845 por mes y por persona).

Por su parte, el programa Familias en Acción fue diseñado y puesto en marcha desde el año 2000, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Plan Colombia. Si bien el programa fue concebido inicialmente para la población vulnerable, la Sentencia T-02519 de 2004 de la Corte Constitucional, exigió ampliarlo para atender a los más de tres millones de víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia, programa que después se convierte en política de Estado a través de la Ley 1532 del 7 de junio de 2012 (Arboleda, 2014), dirigida a la población pobre clasificada en los niveles 1 y 2 del antiguo SISBEN.

Este programa tiene una cobertura de un poco más de dos millones de hogares, que reciben mensualmente \$153.517, o \$38.379 por persona, una suma que apenas representa el 24,7% del valor de la línea de indigencia, o el 10,8% del valor de la línea de pobreza (Gov.co, 2022).

Respecto del programa Colombia Mayor, este fue creado en 2003 (Ley 797) como una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico. En la actualidad, el programa tiene una cobertura de 1.630.000 cupos, que representan el 27,2% de las personas mayores que no tienen pensión, y reciben un subsidio de \$80.000 por mes, suma que equivale al 51,4% del valor de la línea de indigencia, o el 22,5% del valor de la línea de pobreza.

Por su parte, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), aunque ya venían del gobierno anterior, el partido Centro Democrático lo incorporó al plan de desarrollo del gobierno del presidente Duque como parte del “piso de protección social”, y tiene como propósito “la ampliación de la cobertura en protección y en seguridad social de diversos tipos de trabajadores”, principalmente trabajadores del sector informal y de aquellos con vínculos laborales que no les aseguran jornadas laborales completas, ni la remuneración igual a un salario mínimo, incluidos los productores del sector agropecuario, y que no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social.

En este caso,

... el Piso es un mecanismo de protección social [que permite el acceso] a un conjunto de garantías mínimas: i) salud, a través de la afiliación en el Régimen Subsidiado en Salud (que ya la tiene la mayor parte la población trabajadora a través del régimen subsidiado). ii) protección en la vejez con la vinculación al programa del Servicio Social Complementario Beneficios Económicos Periódicos. iii) amparos por el ejercicio de su trabajo a través de un seguro inclusivo. iv) Subsidio familiar –una vez se reglamente– (Ministerio de Trabajo, 2021, p. 213).

Más que asegurar el derecho efectivo a la protección social, este programa lo que se propone es mejorar indicadores en materia de formalización laboral a través de la “legalización” del

trabajo precario y por fuera de la ley laboral, y su efectividad se muestra en los propios informes del Ministerio de Trabajo (2021, p. 204): a 2021 se encontraban afiliados 1.522.814 personas, pero ahorradores efectivos, es decir, aquellos que al menos hicieron seis ahorros durante el año, apenas eran 197.841, el 13% del total de los afiliados, que son aquellos afiliados que “habían realizado seis (6) aportes o ahorros equivalentes a seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes”, lo que les da el derecho a ser beneficiarios del “seguro inclusivo” (seguro de vida e incapacidad, con auxilio funerario). Estos ahorradores son los que tienen alguna expectativa cierta de que al final de su vida laboral, lo ahorrado, más el 20% del total de lo ahorrado que aporta el Estado, se pueda concretar en la denominada “anualidad vitalicia”, a los demás, simplemente les devuelven sus ahorros al momento de cumplir los 65 años de edad.

Respecto de las anualidades vitalicias, a 2021 se habían reconocido un total de 33.437, con un valor promedio entregado de \$212.617, según el informe del Ministerio de Trabajo. Es tan precario el monto de la anualidad vitalicia que el Ministerio de Trabajo informa el caso de 16.999 beneficiarios de esta anualidad que optaron por ingresar como beneficiarios del subsidio al Adulto Mayor para complementar lo que reciben por este programa.

En la Tabla 2 se muestra la población de mujeres que se dedican a la economía del cuidado, y que no reciben por ello ninguna remuneración, menos aún un ingreso que en la vejez les cubra el riesgo de la pobreza extrema. Su actividad es esencial en el incremento de la productividad del trabajo y de toda la economía, y apenas muy recientemente el DANE ha empezado a incluir su contabilidad en las cuentas nacionales. Lo cierto es que, sin este trabajo, los hogares tendrían que pagarles a personas dedicadas al trabajo doméstico para que se ocuparan de las labores del cuidado de los niños y niñas, de los enfermos, de las personas con discapacidades y de los más ancianos; de preparar los alimentos,

lavar la ropa y demás arreglos de la casa, como lo hacen los hogares de mayores ingresos; y quienes no tienen cómo pagar este trabajo, alargar su jornada laboral para dedicarse a estos oficios. Por ello, nuestra propuesta es que las personas que se dedican a la economía del cuidado reciban una renta básica que por lo menos les cubra el valor de la línea de pobreza.

Como se puede ver, la cobertura que tienen estos programas no es universal y ni siquiera cubre a la totalidad de la población en situación de pobreza; solo son programas de carácter asistencial cuyos montos no cubren siquiera el valor de la línea de pobreza extrema, y su acceso a ellos está mediado por los directorios políticos que sustentan el régimen, que son los que se encargan de concretar el acceso de las familias y de las personas a estos programas y que los utilizan para corromper la democracia en tiempos electorales.

2.2 La protección en salud, riesgos laborales y en desempleo

Tabla 2. La protección en salud, riesgos laborales, desempleo y vejez.

	2018	Part. 2018 %	2019	2020	2021	Part. 2021 %
Población ocupada (tercer trimestre de cada año)	22.837.555	100	22.816.142	21.332.079	21.856.970	100
Salud Contributivo	10.802.778	47,3	10.691.694	9.883.658	10.077.344	46,1
Riesgos Laborales	9.984.691	43,7	10.180.869	10.044.023	10.688.280	48,9
Cesantías *:	9.827.452	43,0	10.257.726	10.681.341	11.023.997	50,4
Pensiones (cotizantes)*	8.993.676	43,4	9.766.133	9.515.466	10.185.470	46,6
Trabajadores con SPS (promedio)		44,4				48,0
2.5 Pensionados*	1.988.012		2.067.988	2.161.026	2.266.529	

*Incluye a los afiliados a los fondos privados, el Fondo Nacional del Ahorro, al FOMAG, Colpensiones y a los fondos de la policía y las fuerzas armadas CASUR y CREMIL.

Fuente: Dane, Superfinanciera, Fondo Nacional del Ahorro, Fasescolda, Fomag, Anexo al Mensaje Presidencial: Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación 2021.

La población trabajadora total cubierta por el sistema de protección fue, en promedio, el 48% en 2021, con un incremento de 3,6 puntos porcentuales en cuatro años o de 0,9 puntos porcentuales por cada uno. Nos referimos a la población trabajadora que cotiza al sistema de protección social porque tiene un contrato laboral que obliga a cotizar a los trabajadores y empleadores, o porque trabaja por cuenta propia y tiene la capacidad de hacer su propia cotización, como ocurre en el sistema de riesgos laborales, en el que figuran 886.575 trabajadores independientes, apenas el 9,4% del total de los trabajadores por cuenta propia.

El sistema con mayor cobertura es el de salud a través del régimen subsidiado, al que están afiliados 20,1 millones de trabajadores, cuyo aseguramiento está cubierto por todos los colombianos a través del presupuesto nacional. Sin embargo, en el sistema contributivo están afiliados solamente 10 millones, el 46,1% del total de la población trabajadora, una cifra que coincide con la población total asalariada, que en 2021 era de 10,3 millones (obreros o empleados particulares, obreros y empleados del gobierno, trabajadoras domésticas y jornaleros o peones). Al sistema de riesgos laborales cotizan 10,7 millones, el 48,9% de la población ocupada total; a cesantías el 50,4%, una cifra que incluye a los fondos privados, al Fondo Nacional del Ahorro, a las maestras y a los militares y policías. Finalmente, al sistema pensional cotizan efectivamente (por lo menos seis meses por año) 10,2 millones, o el 46,6% de la población ocupada total.

El sistema de protección social colombiano no incluye un sistema de protección de las personas que están desempleadas o en condición de cesantes (las que pierden su empleo), y a sus familias, como sí lo prevé el Piso de Protección Social que propone la OIT. En nuestro caso, lo que funciona es el sistema de cesantías para los trabajadores con contrato de trabajo, a cargo del empleador, y que consiste en un pago equivalente a un salario promedio mes por cada año de trabajo, o proporcional al tiempo laborado, el cual se deposita en una cuenta individual de cada trabajador,

y que se le entrega en caso de pérdida del empleo por cualquier causa, o cuando lo pida el trabajador para la financiación de vivienda o de la educación superior de los hijos.

En 2021, los cuatro fondos privados que manejan las cesantías tenían acumulados \$15 billones, de un total de 8,8 millones de afiliados, lo que da un promedio de \$1.698.706 por trabajador, lo que significa que, en caso de pérdida del empleo, las cesantías acumuladas a duras penas le permitirían cubrir las necesidades de, acaso, dos meses. La explicación de este bajo promedio acumulado está en los bajos salarios (\$1.187.798 fue el ingreso mensual promedio de la población ocupada en 2021 –Garay & Espitia, 2021–), lo que convierte este recurso prácticamente en “plata de bolsillo”, como ocurre efectivamente en la vida cotidiana de los trabajadores, que acuden a las cesantías con cualquier pretexto para que los fondos se las entreguen. En este sentido, y para paliar la precariedad en la que queda el trabajador cesante y su familia, en el Gobierno de Uribe se le agregó a las cajas de compensación familiar la obligación de entregar un subsidio de desempleo, (Ley 1636 de 2015), que se entrega por una sola vez en la vida, y que equivale al valor de 1,5 salarios mínimos, distribuido en seis meses, con el objeto de mantener su vínculo a la seguridad social. Como bien lo señala la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos: “tanto el subsidio al desempleo, creado por la Ley 1636 de 2015, como el subsidio familiar administrado por las cajas de compensación familiar son simbólicos y no brindan respaldo efectivo en momentos cruciales como este. Para ambos sistemas se requiere una reglamentación que supere lo simbólico y se convierta en un auténtico respaldo ante las contingencias: el desempleo, con ampliación de tiempo y cantidad, y el familiar extendido y en confluencia hacia una definición de renta básica en Colombia” (Bonilla, 2021, p. 34).

2.3 La protección social en la vejez

Tabla 3. La protección social en la vejez

	2018	Part. 2018 %	2019	2020	2021	Part. 2021 %
Población Mayor (mujeres 57 años, hombres, 60 años)	6.588.310	100	6.893.117	7.202.550	7.509.458	100
Pensionados						
Colpensiones	1.334.980		1.386.960	1.439.881	1.502.393	
AFP	153.701		181.697	210.331	247.236	
FOMAG	203.669		203.669	215.152	221.238	
CASUR Y CREMIL	295.662		295.662	295.662	295.662	
Total	1.988.012	30,2	2.067.988	2.161.026	2.266.529	30,2

Fuente: DANE, Superfinanciera, FOMAG. Anexo al Mensaje Presidencial, Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación 2021.

A 2021 se encontraban afiliados al sistema pensional 25,3 millones de trabajadores, sin embargo, los afiliados cotizantes eran apenas 10,2 millones, el 40,3% de ellos. La diferencia está en que el afiliado nunca es retirado del sistema aunque haya dejado de cotizar por mucho tiempo, y el cotizante es el que cotiza por lo menos seis meses durante el año, convirtiéndose así en alguien que tiene alguna expectativa de pensionarse. Sin embargo, tampoco estos tienen asegurada su pensión, pues uno de los requisitos para acceder a ella es la de cotizar 1.300 semanas en el régimen de prima media o 1.150 en los fondos privados, una condición que no la va a cumplir la mayoría de la población trabajadora por las situaciones de precariedad e inestabilidad del mercado laboral, en el que más de la mitad de los trabajadores están en la economía informal, no cotizan, o ni siquiera están afiliados al sistema, y el resto no cuentan con empleos que les aseguren estabilidad laboral por 25 años, pues son trabajadores temporales, o contratados por horas, que entran y salen del mercado de trabajo sin ninguna protección de sus ingresos y con

cotizaciones intermitentes al sistema.

Y es que el modelo pensional está diseñado para que se pensionen únicamente personas que trabajan en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, altos niveles educativos y que trabajan preferiblemente en las zonas urbanas. Esto explica el que, en los fondos privados, de cada cuatro afiliados que cumpliendo la edad de jubilación solicitan su derecho a la pensión, a tres, el 75%, se la niegan y le devuelven los saldos ahorrados, una situación que en el régimen de prima media es de uno por cada dos que la solicitan.

Estos son los excluidos del sistema pensional:

- los trabajadores del sector informal;
- el 80% de los trabajadores por cuenta propia;
- los discapacitados;
- las trabajadoras de la economía del cuidado, entre ellas las amas de casa, que figuran como parte de la población inactiva;
- los trabajadores temporales y sin estabilidad laboral (el 36,3% de los trabajadores formales de la industria, el 37,5% de los trabajadores formales de los servicios y el 27% de las trabajadoras del comercio, entre otros).¹⁶
- La mayoría de los trabajadores del campo: sólo el 10% está afiliado.
- La mayoría de los trabajadores y trabajadoras pobres (88%): en el 10% inferior cotizan en promedio cinco semanas por año (OCDE).

En este sentido, los pensionados en Colombia apenas son 2.3 millones de personas, un dato que incluye a los pensionados del magisterio y de la policía y las fuerzas armadas, el 90% de ellos personas mayores, pues entre los pensionados están un

16. Cálculos propios con base de las encuestas anuales de industria, servicios y comercio del DANE (2020).

10% aproximadamente, que no son adultos mayores pero reciben pensiones por invalidez o por sobrevivencia, lo que significa que apenas el 27,2% de la población mayor tenga efectivamente una pensión, el resto, si no cuentan con una renta están en la pobreza extrema, o viven de la solidaridad de sus familias, una situación que afecta gravemente su dignidad.

Como este sistema no garantiza el derecho a la pensión, la propuesta de los sindicatos¹⁷ es la creación de un sistema pensional de pilares en el siguiente sentido:

- Sistema pensional de pilares, con un primer pilar solidario, financiado con impuestos, recursos públicos y cotizaciones, que asegure a toda persona adulta mayor, independiente de su condición socioeconómica y de si ha cotizado o no al sistema, un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo legal, inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable (piso de protección social). Este ingreso se podría incrementar mediante cotizaciones y/o un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS. Esta propuesta surge de la OIT y del Pacto Mundial para el Empleo (OIT, 2009, p. 7, como se cita en OIT, 2011a, p. 10). En Colombia, los programas Familias en Acción, Adulto Mayor y, en el último año, Ingreso Solidario se han estado aplicando parcial y precariamente a través del régimen subsidiado de salud. La financiación de este pilar cuesta menos de la mitad del costo fiscal que hoy tienen las exenciones tributarias al capital.
- Un segundo pilar, obligatorio para toda la población afiliada a pensiones, sería administrado por Colpensiones, con coti-

17. Desde 2017, la ENS y Fescol propiciaron varios encuentros con sindicatos de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (especialmente del sector de la protección social), y de la Confederaciones de Trabajadores de Colombia (CGT), y con ellos se construyó esta propuesta.

zaciones obligatorias hasta cuatro salarios mínimos legales, que aseguren una pensión en las condiciones que están establecidas para el régimen de prima media.

- Un tercer pilar, obligatorio para trabajadores que devenguen más de cuatro salarios mínimos, los cuales cotizarían a partir de este nivel en cuentas de ahorro individual en los fondos privados de pensiones, o en Colpensiones, lo cual les permitiría un ingreso adicional a la pensión que asegura el segundo pilar.
- La garantía de pensión mínima para todos aquellos trabajadores que cumplieron la edad, y cuentan hasta con el 70% de las semanas cotizadas, para lo cual se les seguirá descontando la respectiva cotización hasta que alcancen este requisito.
- Restablecer el derecho a la negociación colectiva en materia pensional acatando de manera plena las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.
- La reducción de las semanas de cotización de las mujeres con hijos, de 1.300 a 1.150 semanas, y el aumento de la licencia de maternidad a seis meses remunerados. (Esta propuesta se puede hacer como alternativa a la igualación de la edad de pensión entre hombres y mujeres.)

3. TLC CON ESTADOS UNIDOS: ¿UN SALVAVIDAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA?

El inicio de la segunda década del siglo XX tuvo para Colombia un ambiente de discusión pública sobre la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, en un debate que, a grandes rasgos, tenía dos posiciones encontradas: por un lado, se defendía la necesidad de una integración económica del país al mercado internacional que permitiera la ampliación de una canasta exportadora a Europa y Norteamérica, lo que a su vez implicaría ganancias en las exportaciones para Colombia y, por otro lado, se cuestionaron los impactos sobre el empleo y la industria interna de estos tratados que, si bien prometían mayores ganancias, no planteaban una protección a las y los trabajadores, mucho menos a la pequeña y mediana industria nacional.

En un contexto de escepticismo respecto a los posibles beneficios para la economía colombiana que tendría la firma de estos tratados, se da la firma del primero con Estados Unidos en octubre de 2011, que para su implementación –y para hacerle frente a las desconfianzas de quienes consideraban que tendría consecuencias negativas sobre la economía del país– dio lugar a un conjunto de acciones y recomendaciones que se dieron a llamar el “Plan de Acción Laboral Obama-Santos”,¹⁸ que recogía 37 medidas enfocadas a la defensa de derechos laborales y la veeduría del cumplimiento de las mismas.

18. Conocido, usualmente, como “PAL”.

Dentro de las medidas del plan se priorizaron cinco sectores productivos, divididos en tres ramas de actividad económica, a saber: flores, caña de azúcar y palma de aceite (asociados a la agroindustria); puertos (a la de transporte, almacenamiento y comunicaciones) y, por último, minería (perteneciente a la explotación de minas y canteras). La priorización de estos sectores estuvo inscrita al debate suscitado por los impactos que tendría el TLC con Estados Unidos en la agricultura y la explotación de minas y canteras, ambas actividades productivas que ocupan un lugar importante en la exportación hacia Norteamérica (como se evidencia en el segundo capítulo del presente texto).¹⁹

Ahora bien, de cara a los pronósticos sobre las ventajas y/o dificultades que derivarían de la entrada en vigencia del acuerdo comercial con Estados Unidos, es pertinente responder a la pregunta ¿cuál es el balance que hacemos a 11 años de la firma del tratado en lo concerniente a panorama productivo y de empleo en los cinco sectores priorizados en el PAL Obama-Santos?

A continuación, presentamos un análisis que busca dar pistas sobre los impactos del TLC entre Estados Unidos y Colombia en materia laboral, y del “estado de cosas” en cuanto a la recuperación económica derivada del covid-19.

3.1. Panorama productivo y laboral de los cinco sectores priorizados

a) Sector de la caña de azúcar

En el mercado nacional, el azúcar representa el 70% de la producción de la agroindustria de la caña, y es también el principal producto de exportación. El segundo producto de este sector es el etanol, que representa el 18% de la producción total (DANE,

19. En lo concerniente a puertos es importante señalar que, en cualquier tratado comercial internacional, los puertos ocupan un lugar privilegiado en lo que corresponde a las transformaciones productivas, pues se asume que el tráfico portuario aumentaría a la par que las exportación e importaciones.

2020). En el mercado interno, mientras las exportaciones de azúcar han disminuido, las importaciones han crecido hasta 41,5% entre el 2011 y el 2019 (Asocaña, 2020). Con el etanol sucede algo similar pues, aunque el mercado nacional creció más del 100% derivado de la reglamentación para el uso de combustibles en los vehículos nacionales, el abastecimiento del mercado por la producción nacional de bioetanol creció apenas un 28%. Colombia importa etanol desde el 2013 y, desde entonces, las importaciones crecen en promedio el 200% anual, de tal forma que en 2018 representó el 37,5% del consumo de etanol en Colombia (Asocaña, 2020).

Lo anterior nos deja un primer hallazgo de importancia respecto a la relación exportaciones/importaciones en lo concerniente a la balanza comercial, y es que el TLC con Estados Unidos abrió una puerta para las importaciones, que exceden, por mucho, las exportaciones, lo que implica que estamos comprando más derivados de la caña de azúcar que los que vendemos, lo cual se constituye como un panorama negativo para el sector y sus posibilidades de posicionarse en el mercado internacional.

En lo concerniente a empleo, el Ministerio de Agricultura (2020a) publicó en su informe del segundo trimestre del 2020 sobre la cadena productiva de la caña de azúcar, que el sector generaba a la fecha más de 279.000 empleos entre directos e indirectos, distribuidos así: en el sector agrícola, 7.400 directos y 42.000 indirectos (aproximadamente 5,6 empleos indirectos por cada empleo directo); en el sector industrial, 30.000 directos y 200.000 indirectos (aproximadamente siete empleos indirectos por cada empleo directo).

A su vez habría que señalar que la desproporción entre trabajos directos e indirectos da cuenta de problemas de inestabilidad de las y los trabajadores del sector. Por otro lado, si bien, en estas actividades los empleos directos están todos vinculados con los ingenios, hay un avance de la contratación de trabajadores mediante empresas especializadas o de servicios temporales. En

este punto es importante resaltar que el trabajo en empresas de servicios temporales genera una alta incertidumbre en las y los trabajadores, además de dificultades para la defensa y exigibilidad de derechos, pues la no renovación de contrato es inminente, además de que el trabajo temporal implica el riesgo de periodos del año sin contratación (ni afiliación a seguridad social).

b) Sector de la palma de aceite

La producción de aceite de palma y palmiste ha crecido en los últimos 10 años el 60%, pasando de producir 1,1 millones de toneladas en el 2011 a 1,8 en el 2020. El incremento de la producción lo jalan, principalmente, las ventas en el mercado externo, que en ese mismo periodo de tiempo creció por encima del 240%. El mercado local continúa siendo el destino principal de la producción de aceite de palma (salvo durante el 2018), representando el 55% de las ventas totales para el 2020. Dentro del mercado nacional, las ventas se realizan principalmente a la industria tradicional de alimentos (53% de las ventas nacionales totales) y para biodiesel (42%).

La palma es el segundo cultivo de mayor extensión en el país con un total de 590.188 hectáreas sembradas, 81% del área en producción y 19% en desarrollo. El Ministerio de Agricultura (2020b), afirma que “El cultivo tiene presencia productiva en aproximadamente el 70% del territorio nacional correspondiente a 21 departamentos en 161 municipios” (p. 5). La palma se distribuye en cuatro zonas de cultivo con presencia en 161 municipios de 21 departamentos: la zona oriental, que representa el 45% de la producción de aceite de palma, el 41% de los cultivos del país y tiene 31 plantas extractoras activas; la zona centro, con el 30% de producción, 31% del área sembrada y 19 plantas extractoras; la zona norte, con el 21% de la producción, el 23,8% de la extensión de los cultivos y 13 plantas extractoras, y la zona sur-occidental, con el 4% de la producción, el 4% del área sembrada y cinco plantas extractoras.

Según información de Fedepalma y Cenipalma (2021), durante el año 2020 la agroindustria de la palma de aceite representó el 9,1% del PIB agrícola nacional, con un total de \$ 4,1 billones y 1,56 millones de toneladas de aceite de palma.

A diferencia de otros sectores productivos priorizados, como es el caso de la caña de azúcar, la palma de aceite presenta un panorama alentador en lo que respecta a sus cifras productivas y de consumo, y es de resaltar que el alto consumo local equilibra un poco la balanza respecto a los riesgos de baja en las exportaciones.

En lo laboral, según un estudio de Fedepalma (Girón y Maecha, 2015), en el 2011 había en total 53.156 empleos directos e indirectos en el sector de la palma. El mismo gremio realizó la primera gran encuesta de empleo directo en el sector palmero colombiano, donde se estimó que había 169.180 empleos directos e indirectos en el sector palmero en el 2016, es decir, un incremento del 218% en cuanto a puestos de trabajo (Fedepalma, 2018). Si estimamos los empleos del sector palmero con base en la fórmula de estimación de Fedepalma, podemos decir que en el 2019 había 170.654 empleos directos e indirectos en el sector.²⁰

En este sentido, un asunto sobre el que vale la pena llamar la atención tiene que ver con el tipo de vinculación: si bien, en el primer estudio se estimó que la mitad de los trabajadores directos estaban vinculados bajo la modalidad de “contrato a término indefinido”, para el 2016 este tipo de contrato representó apenas el 20% de los trabajadores formales y directos, mientras la vinculación “por obra o labor o prestación de servicios” fue del 23,9%. Es decir, el crecimiento de la mano de obra durante este periodo se hizo con base en la flexibilización laboral y sus diversas modalidades como el contrato por obra o labor, la tercerización por empresas de servicios temporales y/o SAS, o los

20. Estimaciones de un trabajador directo por cada ocho hectáreas cultivadas de palma, y 1,5 trabajadores indirectos por cada trabajador directo.

contratos a término fijo. En este sector, una de las modalidades comunes de los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) es la vinculación por obra o labor, modalidad de contratación que, si bien formaliza, no garantiza el pleno acceso de los trabajadores a los derechos laborales.

c) Flores

La producción de flores representa alrededor del 7% del PIB agrícola (Colombia.co, s.f.) del país.²¹ Las flores son el segundo renglón de exportación de productos agrícolas en Colombia. La producción está enfocada en la exportación (se exporta el 95% de las flores que se producen), por lo que gran parte de la cadena productiva se desarrolla en conexión con el extranjero (insumos, comercializadores, etc.). Las hectáreas de flores sembradas han crecido a un ritmo constante y, salvo el 2020, la producción también. En el 2020, las consecuencias de la pandemia en Estados Unidos, principal destino de las flores colombianas, afectó las exportaciones e incidió en que se disminuyera el ritmo de producción.

En Colombia habían 9.680 hectáreas sembradas y se produjeron 194.975 toneladas durante el 2020. El 66% de la producción está concentrada en el departamento de Cundinamarca, el 33% en el departamento de Antioquia, y el 1% en los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío y Valle del Cauca (Ministerio de Agricultura, 2020c). Un aspecto a destacar de la producción de flores en el país es que esta se organiza a partir de fincas, que son propiedad de empresas. El 57,7% de las empresas son medianas, las grandes representan el 28,8% y las pequeñas 13,5% de las 163 del sector,²² por lo que esta actividad tiene una alta concentración

21. La última información del Ministerio de Agricultura encontrada sobre el aporte de la floricultura al PB agrícola nacional es del 2011, cuando el sector aportó 6,6% (Ministerio de Agricultura, 2020c).

22. Según la Ley 905 del 2004, una empresa pequeña cuenta con entre 11 y 50 trabajadores y activos entre 501 y 5.000 SMMLV. Una empresa mediana

de los rendimientos en grandes empresas. Si bien, no es fácil encontrar la información sobre los rendimientos financieros, un estudio que analizó las dinámicas de las empresas del sector en el 2017, estimó que entre el 2015 y el 2016, las empresas recibieron rendimientos operacionales de alrededor \$963.524 millones, un crecimiento del 13% entre un año y otro (Superintendencia de Sociedades, 2017).

El Ministerio de Agricultura estima que, para el 2018, el sector de las flores generó 104.917 empleos directos y 88.848 indirectos en la ruralidad.²³

En este sector, el peso del PAL y de la vigilancia alrededor de la formalización laboral han incidido en que las personas que trabajan en los cultivos ingresen mediante algún mecanismo de formalización. Sin embargo, la vía predilecta para la formalización laboral ha sido el uso de empresas temporales o los contratos por temporadas de corte de flores que, si bien brindan las prestaciones sociales, no garantizan la estabilidad del empleo y limitan el acceso a los derechos sociales que se adquieren con la formalización:

por contrato uno no sabe cuánto tiempo lo va a usar la empresa, un mes, tres meses o lo que dure la temporada y ya, se acabó la temporada entonces se acabó el trabajo. Al tener contrato por temporada es más complicado tener un proyecto de vivienda, pues los bancos no dan créditos sino se tiene un trabajo fijo.
(Entrevista a trabajadora del sector de las flores)

Esta modalidad de vinculación por empresas de servicios temporales es la modalidad de enganche actual en el sector de las flores, “las personas trabajan siete meses por contrato y ya pueden pasar a la empresa [es decir, contrato directo], y ahí tienen

tiene entre 51 y 200 trabajadores y activos entre 5.000 y 30 SMMLV. Una gran empresa es la que tiene una plata de personal y activos valorados por encima de los valores antes anotados.

23. La fuente del Ministerio es su propia base de datos sobre Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA, con datos actualizados hasta el 2018.

que trabajar un año completo sin parar para tener la tranquilidad de su contrato a término indefinido” (entrevista a dirigente sindical del sector de las flores). La estimación de quienes trabajan en el sector de las flores es que más o menos el 60% de quienes se encuentran vinculadas a esta labor lo están mediante la modalidad de trabajo temporal por empresas de servicios temporales u otras figuras empresariales como las SAS.

Por otro lado, habría que señalar que el trabajo en flores refleja unas tasas de accidentalidad y enfermedad laboral altas. Según la base de datos de Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA) del Ministerio de Agricultura, en el 2018 hubo 104.917 trabajadores directos en el sector de las flores. Sin embargo, para el mismo año hubo 85.367 trabajadores de la floricultura afiliados a las aseguradoras de riesgos laborales (ARL) (Ministerio de Salud, 2020).²⁴ Entre el 2010 y el 2020, hubo en promedio de 68.042 trabajadores de la floricultura afiliados a las ARL.

La tasa de accidentalidad en este periodo de tiempo para el sector de las flores reportado por el Ministerio de Salud (2010-2020) fue de 12% (accidentes de trabajo reportados, no calificados) y se reportaron 499 posibles enfermedades laborales. Entre el 2010 y el 2018, el promedio de accidentes de trabajo reportados y que fueron efectivamente calificados por las juntas calificadoras de riesgo, fue del 7%. Durante los años 2019 y 2020 se presenta una calificación de accidentes de trabajo cercana a los reportados, más o menos el 93% de los accidentes de trabajo reportados fueron calificados, cuestión que puede ser atribuible a la calificación de accidentes de años anteriores (Delgado, 2020).

Según Luisa Fernanda Delgado (2020), investigadora y experta en salud laboral, la causa detrás de la alta accidentalidad en el sector de las flores es la lógica productivista, que impone las metas de cumplimiento de productividad por encima de la vida y la salud de las trabajadoras. Esto explica por qué, mientras en

24. Respuesta a petición de la ENS realizada en el año 2020.

el 2019 la tasa nacional de morbilidad derivado de enfermedades laborales fue de 83,15 por cada cien mil trabajadores, en el sector de las flores esta misma tasa fue de 1.420.

d) Petróleo y carbón

Estados Unidos es el principal consumidor de petróleo del mundo, y desde el 2017 es el principal país productor. Por su parte, China es el principal productor y consumidor de carbón. Colombia no es de los principales exportadores de petróleo a nivel mundial ni hace parte de la OPEP, que define los precios del mercado. Por otro lado, el país sí hace parte de los cinco principales exportadores de carbón, sin embargo, entre los dos principales exportadores (Indonesia y Australia) abarcan el 59% del total de las exportaciones mundiales, mientras Colombia apenas aporta el 8,8% (CRU Consulting, 2018).

El petróleo y el carbón son los principales productos de exportación de Colombia. Juntos han representado más del 80% de las exportaciones tradicionales en el país. Entre el 2011 y el 2020, las exportaciones de petróleo y carbón disminuyeron 67%, disminución derivada del valor de estas materias primas, especialmente del petróleo, el principal producto de exportación y el que representa más del 60% de la suma petróleo + carbón.

De las 10 principales empresas exportadoras de Colombia, nueve son empresas que se dedican a la exportación de combustibles, particularmente de petróleo y carbón. Este sector también ha sido el principal destino de la Inversión Extranjera Directa (IED) entre el 2005 y el 2018, con el 43% de participación (Ministerio de Comercio, 2020). Entre las 25 principales empresas petroleras, seis son colombianas, todas filiales de Ecopetrol y el resto, empresas de capital extranjero, principalmente canadienses y estadounidenses. En el sector del carbón, si bien seis de las diez 10 principales empresas del sector son colombianas, los tres grupos más grandes de capital extranjero concentran más del 90% del total de las ventas (Vásquez, 2016).

Entre el 2011 y el 2019, en la rama de explotación de minas y canteras se perdieron 45 mil empleos, al pasar de tener vinculados a 253 mil personas en 2011 a 207 mil en 2019. Esta pérdida de puestos de trabajo fue especialmente significativa en los años 2015 y 2016, en los cuales se perdió un poco más de 33 mil en esta rama de actividad (DANE, 2021. GEIH, módulo mercado laboral). Pese a que la explotación petrolera y de carbón es muy importante en los agregados económicos del país, emplea apenas al 1% de las personas ocupadas, y también usa las variadas formas de la tercerización laboral para abaratar costos:

... en esta rama minero energética uno puede asegurar que hay un avance brutal de las labores contratadas, tercerizadas, y las multinacionales y las empresas nacionales que se dedican a estas actividades tienen unas plantas directas muy pequeñas y con ello disminuyen la carga laboral, porque la inmensa mayoría de los contratistas no se benefician de la convención colectiva de trabajo, o tienen beneficios muy por debajo de ella. (Entrevista a dirigente sindical del sector minero energético)

Si dividimos las labores de la explotación de carbón a cielo abierto²⁵ y petróleo en tres tipos: las que se relacionan directamente con la extracción y el transporte, las que están al inicio de la explotación y la instalación propiamente dicha (como la exploración), y las que son llamadas “labores de apoyo”, se puede afirmar que apenas las primeras tienen trabajadores vinculados directamente a las grandes empresas del sector, con estabilidad laboral y beneficios convencionales. Los trabajadores que se ubican en las labores previas a la explotación están vinculados por el tiempo que dura la labor de instalación y exploración, y los que se ocupan en las labores de apoyo, su contrato dura el tiempo que esté establecido en la licitación. La incidencia de esto en

25. En la minería de carbón subterránea las condiciones de formalización son mucho más precarias, pues la formalización se hace con base en modalidades de trabajo flexible, que apenas permite la cotización a la seguridad social (Hawkins, 2014).

términos de empleo depende de las empresas: en algunas, los trabajadores tercerizados tienen una relación uno a uno con los directos, en otras, la relación es que por cada trabajador directo hay en promedio tres trabajadores de empresas contratistas.

Por ejemplo, cuando se hizo el descubrimiento de Rubiales, entre perforar los pozos y construir las instalaciones hubo un momento dado en que había 15 mil trabajadores de empresas contratistas... Ya una vez el campo cobró normalidad y empezó a ser operado, había menos de mil trabajadores. Ya luego, lo que viene que es la extracción, es con muy baja intensidad de mano de obra (Entrevista a dirigente sindical del sector minero energético).

e) Sector portuario

Alrededor del 90% del comercio mundial es marítimo. Las cadenas globales de producción y comercialización dependen del tráfico portuario para su funcionamiento. La externalización de la producción hacia países donde la mano de obra es más barata y la tributación más flexible, ha puesto en un lugar importante a los puertos de Latinoamérica que, sin bien, no son principales en el mercado mundial, sí han ido cobrando importancia en las rutas de comercio marítimo, también por el incremento del consumo en la región (Arroyo, 2018). En Colombia, alrededor del 90% de las exportaciones por los puertos colombianos corresponde a hidrocarburos, mientras que alrededor del 30% de las importaciones son mercancías transportadas en contenedores, y aproximadamente otro 30% se constituyen por granel sólido (granos, comestibles o productos para la agricultura).

El sector de transporte y almacenamiento representó para el 2019 el 5,5% y en el 2020 el 4,6% del PIB del país (sobre el valor agregado del total nacional). El transporte acuático y el almacenamiento y actividades complementarias al transporte (entre las que se cuentan las actividades portuarias), suman juntas el 19% de esta rama de actividad. El país mueve más del 90% de su comercio internacional a través de los puertos.

La zona portuaria del Caribe es la que más carga moviliza, pues por ella se transporta el 98% del carbón y el 64% del granel líquido (petróleo) (Superintendencia de Transporte, 2021), principales productos que mueven el comercio internacional. La zona portuaria de la región pacífico participa con el 10,6% del total del tráfico portuario del país. El comportamiento de la carga que se moviliza por los puertos de Colombia decreció durante el 2019 -2,4% respecto del 2018, y para el 2020 decreció -16,6% respecto del 2019. Esta disminución se dio especialmente por la caída en las exportaciones (-22,6% durante el 2020) y las importaciones (-13,8%). En total, el comercio internacional decreció durante el 2020 -20,5% respecto del año anterior. Los puertos que más significaron en esta disminución fueron los de la zona portuaria de La Guajira (que decreció -55,9% entre el 2019 y el 2020), la de Ciénaga (-21,6% entre 2019 y 2020) y Santa Marta (-24,1%), puertos que movilizan principalmente petróleo y carbón. El puerto de Buenaventura, que representó el 10,6% del total del tráfico portuario del 2020, disminuyó su tráfico entre el 2019 y el 2020 en -16,2%.

Las sociedades portuarias regionales son sociedades anónimas de capital mixto, en las cuales participan las empresas regionales más importantes junto con entidades estatales.²⁶ Es difícil determinar los rendimientos financieros de las sociedades portuarias, pues no todas hacen públicos los estados financieros anuales. Pese a la dificultad de acceso a esta información, se puede estimar el crecimiento de los ingresos operacionales de tres de las cuatro principales SPR: La sociedad portuaria regional de Buenaventura tuvo un crecimiento de sus ingresos operacionales entre el segundo semestre del 2012 y el segundo semestre del 2019, del 103%, pasando de \$97.509 millones a \$198.821 millo-

26. Por ejemplo, la Sociedad Portuaria de Buenaventura se constituye con 83% de fondos privados, 15% a través de la Alcaldía de Buenaventura y 2% del Ministerio de Transporte.

nes.²⁷ Los ingresos operacionales de la sociedad portuaria regional de Santa Marta crecieron entre el 2011 y el 2019 en 178%, pasando de \$54.060 millones de pesos a \$150.393 millones.²⁸ Los ingresos operacionales de la sociedad portuaria regional de Cartagena crecieron entre el 2018 y el 2019 en 9,7%, pasando de \$583.977 millones a \$640.408 millones.²⁹ Es importante señalar que la ley que regula las concesiones portuarias, aunque considera la función portuaria como una función pública, privilegia la reinversión de los rendimientos financieros en las terminales portuarias sobre la redistribución de estos rendimientos vía traslado hacia las políticas públicas en las ciudades en que se asientan los puertos, todas caracterizadas por altísimos niveles de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Numerosos estudios apuntan a que, luego de la privatización de los puertos de Colombia a principios de 1990, el trabajo se flexibilizó: “por lo tanto el proceso de modernización portuaria y de desarrollo del sector está interconectado con el proceso de precarización de los trabajadores en el sector y la profundización de las desigualdades sociales en el país” (Pereira, 2018). Esta flexibilización es tal que no existe hoy una entidad pública o privada que dé cuenta del trabajo y los trabajadores en el sector portuario. Los sindicatos portuarios han señalado que la tercerización laboral llega incluso a representar al 60% de los trabajadores del sector.³⁰ Este fenómeno es especialmente llamativo porque ha venido de la mano de un empobrecimiento progresivo

27. Datos reconstruidos a partir de los informes de los estados financieros publicados por la SPRB de los semestres de cada año comprendidos entre el 1 de julio y el 31 de diciembre.

28. Datos reconstruidos a partir de los estados financieros anuales publicados por la SPRSM, excepto de los años 2018 y 2019, cuya información está reportada por semestre 1 y semestre 2.

29. La SPRC solo tiene públicos los estados financieros de los años 2018 y 2019, pues de los informes anuales presentados se han eliminado en los demás años el apartado de los informes financieros.

30. Ver, por ejemplo, SNTT (2018).

de las ciudades portuarias al vincular a los trabajadores a empleos precarios, como lo exponen diversos estudios (Hawkins, 2017).

3.2 Recomendaciones para el nuevo Gobierno respecto al TLC con Estados Unidos

Una conclusión inicial del mapeo productivo y laboral que presentamos en este artículo permite un análisis por demás esclarecido en el texto; si bien la apertura económica de Colombia al mercado estadounidense ha aumentado en las exportaciones y las importaciones, esto no ha significado mayor impulso del PIB, ni ha traído la solvencia económica esperada, mucho menos ha generado un aumento significativo en las plazas de empleo: a excepción del trabajo en la palma de aceite, los cinco sectores priorizados no mostraron una mejora notoria en el acceso al empleo ni en las condiciones laborales.

Por el contrario, no resulta arbitrario afirmar que las demandas productivas derivadas de la apertura económica a través de los TLC han desmejorado las condiciones laborales, sobre todo aquellas asociadas a las altas demandas productivas y las enfermedades y accidentes laborales, como se evidenció en el caso de las flores.

Para amortiguar los impactos del TLC con Estados Unidos en lo concerniente al empleo, el nuevo Gobierno debe:

- a. Hacer una revisión exhaustiva de la ampliación de la canasta exportadora derivada de la firma del tratado, y buscar diversificar los productos exportados que no se encuentren estrictamente direccionados a la minería o la agroindustria. Se hace sumamente necesario y urgente que la industria nacional refuerce la exportación, mientras reduce la dependencia económica vía importaciones.
- b. Revisar, reforzar y permitir una veeduría de las organizaciones sociales respecto a las inspecciones laborales.
- c. Investigar y penalizar la intermediación y tercerización la-

boral ilegal que aún está presente en el trabajo de los cinco sectores priorizados.

4. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD SINDICAL EN VILO POR FALTA DE GARANTÍAS

Pasados más de cinco años desde la firma del Acuerdo de Paz y a tres años del gobierno de Duque, resulta alarmante el balance en rojo que arroja la situación de derechos humanos. Sin duda la persecución y la violencia focalizada contra personas defensoras de derechos humanos han denotado pérdidas invaluable para la democracia y la sociedad colombiana, desde la firma del Acuerdo han sido asesinados/as 668 líderes/as sociales (“Desolador panorama...”, Semana, 2021) y casi 300 firmantes de la paz (“ONU: casi 300 excombatientes de FARC...”, Semana, 2021). Mientras que otros factores de vulneración y de riesgo se expresan a través de la restricción a las libertades fundamentales, la persistencia de obstáculos estructurales para el ejercicio de la libertad sindical, la ausencia de garantías democráticas, las barreras para el acceso a la justicia por parte de las víctimas, la implementación de medidas legislativas regresivas frente al carácter progresivo y fundamental del derecho al trabajo, la agudización de las violencias contra las mujeres, el incumplimiento en la implementación de los acuerdos de paz, el autoritarismo y la criminalización que prevalecen sobre el diálogo social como vías para resolver los conflictos y la reactivación del conflicto armado en distintos territorios. Este crítico panorama quedó plasmado en el informe “Lecciones del aprendizaje: Autoritarismo y desigualdad. Balance del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez”, presentado por más de quinientas organizaciones sociales y no gubernamentales (Alianza, CCEEUU, PCDHDD, 2021).

De manera particular, en el transcurso del año 2021, resulta de mayor gravedad la respuesta autoritaria y violenta frente a las jornadas masivas de protesta contra las políticas sociales y económicas del gobierno, más conocido como el estallido social acontecido entre el 28 de abril y el 28 de junio de 2021, en el marco del cual se registraron alrededor de 3.486 casos de violencia policial (Temblores ONG, Indepaz, 2021). Alrededor de 39 casos de violencia contra sindicalistas fueron documentados durante este periodo (Sinderh, ENS).

Más allá de la crisis humanitaria que vive el país, preocupa la pasiva reacción del gobierno ante los altos índices de vulneración de derechos. En efecto, en el periodo reciente organismos internacionales se pronunciaron al respecto, por ejemplo, la ONU llamó la atención sobre la responsabilidad del Estado para proteger los derechos humanos y la obligación de facilitar el ejercicio del derecho de reunión pacífica (“Colombia: La ONU llama al gobierno...”, Noticias ONU, 2021). Mientras que, del 8 al 10 de junio de 2021 fue realizada la visita de verificación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por solicitud de movimientos y organizaciones sociales, luego de la violencia estatal ocurrida en el marco del estallido social. Posteriormente, la CIDH emitió recomendaciones al Gobierno colombiano (CIDH, 2021).

4.1 En 2021 se reactiva el debate sobre la persistencia de la violencia antisindical

En medio de este difícil panorama, la violencia antisindical sigue siendo un grave obstáculo para defensores y defensoras sindicales, la consolidación de la paz, el ejercicio de las libertades sindicales, la defensa de los derechos humanos y las garantías democráticas. Según el Sistema de Información de Derechos Humanos de la ENS, desde 1971 hasta 2021 se han registrado al menos 15.481 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas. Entre estas, 3.295 homicidios, 434

atentados contra la vida, 253 desapariciones forzadas, 7.650 amenazas de muerte y 1.954 desplazamientos forzados. Otra característica que reviste particular gravedad está relacionada con el perfil de las víctimas de los sindicalistas que han perdido su vida: 2.956 son hombres, 339 mujeres y 967 son dirigentes sindicales. Este tipo de violencia sistemática y selectiva persiste, pese a la existencia de recomendaciones internacionales y a la implementación de medidas por parte de la institucionalidad, las cuales, desde el año 2011, trazaron como meta la eliminación de la violencia antisindical, la superación de la impunidad y el fortalecimiento del programa de protección a sindicalistas.³¹

En efecto, durante el año 2021, en importantes escenarios internacionales tuvo lugar la reactivación del debate en torno a la persistencia de la violencia antisindical en Colombia. En marzo de 2021 durante la sesión 48.º del Tribunal Permanente de los Pueblos “El Genocidio Político en Colombia 2021”, se hizo referencia al fenómeno de la violencia antisindical como una violencia selectiva y sistemática, y se enfatizó en la responsabilidad del Estado colombiano, por acción u omisión, frente a la misma (TPP, 2021). Por otra parte, según la Confederación Sindical Internacional, Colombia sigue en la lista de los diez peores países para trabajadores y trabajadoras en el mundo (CSI, 2021). Adicionalmente, en junio de 2021, después de doce años, el gobierno colombiano fue llamado por la Comisión de Normas de la OIT a rendir cuentas por la violación al Convenio 87 sobre la libertad sindical y protección al derecho de sindicación (“Colom-

31. Entre tales medidas se encuentran las contempladas en: i) la Misión de Alto Nivel de la Organización Internacional del trabajo (OIT, 2011b); ii) los compromisos ratificados por parte del Gobierno en el Plan de Acción Laboral (PAL) (Ministerio de Trabajo, 2011); iii) el informe del PNUD “Reconstruir el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011” (PNUD, 2011); iv) la Resolución 2628 del 13 de junio de 2012, “Hoja de Ruta en derechos humanos y laborales” (Parlamento Europeo, 2012); y v) las recomendaciones del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (OCDE, 2016), entre otras.

bia es llamada...”, El Espectador, 2021).

Como se observa, la violencia antisindical aún no es tema del pasado. Según Sinderh, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021 se registraron al menos 150 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia, entre ellas, 14 homicidios, seis atentados contra la vida, 99 amenazas y ocho detenciones arbitrarias. Del total de casos de violencia, 127 fueron contra hombres y 23 fueron contra mujeres, como se indica en la Tabla 4.

Tabla 4. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2021.³²

Tipo de violación/Sexo	Mujeres	Hombres	Total general
Amenazas	13	86	99
Hostigamiento	5	14	19
Detención arbitraria	2	6	8
Homicidios	3	11	14
Atentado con o sin lesiones		6	6
Allanamiento ilegal		1	1
Secuestro		1	1
Desplazamiento forzado		2	2
Total general	23	127	150

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

Aunque prevalecen las amenazas, reviste suma gravedad la ocurrencia de 14 homicidios de sindicalistas y seis atentados contra la vida, gran parte de ellos líderes e integrantes de organizaciones sindicales rurales y docentes sindicalizados. Durante el último año también llama la atención los permanentes señalamientos contra Fecode por parte del partido de gobierno, Centro Democrático, los cuales generan un ambiente de riesgo y un factor de persistencia de la violencia antisindical contra maestros

32. Reporte de Sinderh realizado con corte a abril 14 de 2022.

y maestras sindicalistas, así como la violencia antisindical registrada en el marco del estallido social, que llevó incluso al exilio de un dirigente sindical quien hacía parte del denominado Comité Nacional del Paro. Según Sinderh, desde el inicio del paro se reportaron al menos 39 hechos de violencia cometidos contra líderes sindicales, una activista sindical de Asoinca y un directivo sindical de Sinaltrainal fueron asesinados. Tres dirigentes de la USO, Sutev y Sintraunicol fueron víctimas de atentados. Y también fueron recurrentes las amenazas (16), los hostigamientos (8) y las detenciones arbitrarias (8).

Al analizar en detalle estos hechos se constatan dos fenómenos: en primer lugar, la crudeza de la violencia desatada en el departamento del Valle del Cauca. Este último se constituyó en uno de los epicentros de las jornadas de movilización social y sindical, por lo que fue frenéticamente reprimido por las fuerzas del Estado, en connivencia con grupos paramilitares. En segundo lugar, es llamativo constatar cómo esta expresión violenta, a juzgar por la información disponible en el caso de sindicalistas, se concentró particularmente en organizaciones como Sintraunicol subdirectiva Cali, la USO, Fecode y Fensuagro. Lo anterior responde, en parte, a una tradición organizativa caracterizada por una fuerte apuesta sociopolítica capaz de trascender los marcos estrictamente gremiales. Esto ha conducido a que históricamente, y a lo largo y ancho de la geografía nacional, se establezcan fuertes alianzas con otro tipo de movimientos sociales-políticos y a desempeñar un rol protagónico durante las jornadas de protesta (Castaño, 2021).

Durante el 2021 se identifica una continuidad en las hipótesis explicativas de la violencia antisindical, que se han venido planteando en los últimos años, y otras emergentes, entre las cuales se encuentran: i) la persistencia de la violencia antisindical en el marco de la persecución contra líderes/as y defensores/as de derechos humanos; ii) la violencia focalizada en activistas y dirigentes sindicales; iii) la reactivación de la violencia antisindical

en el sector rural; iv) el entramado entre hechos victimizantes individuales y colectivos; v) la tendencia decreciente en los casos documentados; vi) el subregistro profundizado por las condiciones de la pandemia, principalmente en relación con los casos de violencia contra docentes sindicalizados/as; y vii) la preponderancia del señalamiento, la intimidación y la persecución que aumentan el nivel de riesgo y vulnerabilidad frente a la labor sindical (Colorado et al., 2021).

Si bien la violencia antisindical muestra una disminución en los casos documentados, es preciso llamar la atención sobre el incremento de la persecución contra la dirigencia, el liderazgo y el activismo sindical, que para el año 2021 representa el 90% del total de casos documentados, lo cual indicaría la existencia latente del riesgo, que podría incidir en el incremento de vulnerabilidad para las y los sindicalistas. Asimismo, en el último año se advierte el incremento de la violencia antisindical contra las mujeres, mientras que en 2020 se reportaron 10 casos, para el año 2021 los casos documentados llegaron a 23. Martha Alfonso segunda vicepresidenta y coordinadora de derechos humanos de Fecode fue víctima de amenazas y hostigamientos durante el último año. Claudia Irene López Hernández, presidenta de Sintraclínica fue amenazada en Medellín el 1 de febrero y el 29 de julio de 2021, los hechos ocurrieron en el marco de un conflicto laboral con el grupo empresarial Quiron Salud. Ruby Adriana Vargas Quitan, directiva de la USO, subdirectiva Bucaramanga, fue víctima de hostigamientos reiterativos en 2021.

En el transcurso del último año se registraron hechos de violencia contra 41 organizaciones sindicales ubicadas en 20 departamentos del país, sin embargo, en cuatro de ellos y el distrito capital se concentra el 76,6% de los casos: Valle (41), Bogotá (35), Meta (12), Santander (11), Cauca (9) y Arauca (7). La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), la Unión Sin-

dical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos (Sinaltrahinal) fueron algunas de las organizaciones foco de la violencia antisindical.

Por otra parte, y siguiendo la tendencia histórica, predominan los casos sin información sobre presuntos responsables (73). Sin embargo, de los casos que se tiene algún indicio, son los grupos paramilitares los principales presuntos victimarios (63), entre ellos las Águilas Negras y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Se registraron 13 casos en los cuales el presunto responsable son organismos estatales, en un caso se presume la responsabilidad por parte del empleador.

4.2 Impunidad crónica frente a crímenes cometidos contra sindicalistas

Otro aspecto a destacar, tiene que ver con los altos índices de impunidad que encubren la tragedia vivida por el movimiento sindical colombiano, pero aún más alarmante resulta la ausencia de investigación y judicialización, pues ello se constituye en dinámicas de impunidad. Cabe mencionar que, pese a la adopción de medidas de carácter normativo e institucional para la superación de la impunidad, estas estrategias siguen siendo exiguas para develar el carácter de sistematicidad y selectividad de la violencia antisindical por la vía de la verdad judicial y el acceso a la justicia por parte de las víctimas. A partir del análisis de 771 sentencias de crímenes cometidos contra sindicalistas que contienen fallos de la Fiscalía General de la Nación (FGN) emitidos desde el año 2005 hasta el año 2021, y el contraste entre las conductas delictivas investigadas en tales sentencias, y las violaciones a la vida, la libertad e integridad registradas en Sinderh, se identifica que, para el año 2021, el índice de los delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra sindicalistas que siguen sin ser investigados alcanza en promedio el 93,3% (Colorado et al., 2021).

4.3 Faltan garantías para la protección integral y colectiva de sindicalistas

Pese a los esfuerzos realizados por mejorar su operatividad, el programa de la Unidad Nacional de Protección (UNP) sigue presentando falencias en su estructura, enfoque, funcionamiento y seguimiento; las medidas y los esquemas establecidos siguen siendo insuficientes e ineficaces para cumplir los objetivos de protección a sindicalistas. Por ejemplo, desde el 2018 se destinaron recursos para la implementación de la ruta de protección colectiva a nivel nacional (UNP, 2018, p. 20), sin embargo, para el 2020 el balance de gestión había sido apenas del 4% (UNP, 2020, p. 13).

De manera que, después de una década de creada la entidad, la falta de efectividad de las medidas sigue presente. La tardanza en los trámites de evaluación del riesgo y de asignación de medidas, la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación desagregados por sector poblacional y la falta de inclusión de un análisis de contexto, son ejemplos de las falencias persistentes. Pero no solo eso, desde el 2014, tan solo tres años después de creada la UNP, la entidad ha estado involucrada en escándalos de corrupción y malversación de fondos (FGN, 2014). Se han conocido manejos presupuestales y administrativos deficientes (“Los líos de la UNP...”, *Semana*, 2015); cobros informales a escoltas para ingresar, mantener sus puestos o mejorar sus condiciones de trabajo (“Sindicato de la UNP denuncia...”, *La FM*, 2019); y hasta la filtración de información a grupos criminales sobre esquemas de seguridad por parte de miembros de la entidad (“Funcionarios de la UNP estarían...”, *El Espectador*, 2019). Se concluye que, pese al incremento de presupuesto, las instituciones no han fortalecido de manera efectiva la protección de sindicalistas y activistas sindicales. Inclusive durante el periodo reciente, han sido sistemáticos los retiros parciales y totales de esquemas de protección a sindicalistas.

4.4 Proteger y garantizar los derechos humanos y la libertad sindical: retos y desafíos para el nuevo gobierno

Ante la expectativa de la llegada de un nuevo gobierno toman fuerza las deudas históricas y las tareas pendientes en materia de garantías y protección a los derechos humanos en general, y de manera particular, a la población sindical. Para ello, y teniendo en cuenta la dinámica de persistencia de la cultura y la violencia antisindical en Colombia, se requiere la implementación de acciones articuladas orientadas a la transformación de estas realidades, las cuales deberían apuntar hacia una política de garantía y protección de los derechos humanos; al desmonte de la cultura antisindical que legitima la violencia; al esclarecimiento y reconocimiento de la violencia antisindical como una condición necesaria para la no repetición; a la superación de los altos índices de impunidad que limitan el acceso a la verdad y a la justicia por parte de las víctimas; a la reparación colectiva e integral del sindicalismo y al fortalecimiento del programa de protección. Asimismo, resulta necesaria la promoción de reflexiones en torno a la necesidad, la legitimidad y la importancia del libre ejercicio de la actividad sindical como condiciones fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz con justicia social en la sociedad colombiana.

Para avanzar en los anteriores propósitos, el nuevo gobierno también deberá atender las recomendaciones, y comprometerse con el cumplimiento de acuerdos internacionales en la materia. A saber, lo establecido en la Misión de Alto Nivel de la Organización Internacional del trabajo (OIT, 2011b); ii) los compromisos ratificados por parte del Gobierno en el Plan de Acción Laboral (PAL) (Ministerio de Trabajo, 2011); iii) el informe del PNUD “Reconstruir el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011” (PNUD, 2011); iv) la Resolución 2628 del 13 de junio de 2012, “Hoja de Ruta en derechos humanos y laborales” (Parlamento Europeo, 2012); y v) las recomendaciones del Comité de

Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (OCDE, 2016), entre otras.

En materia de garantías de protección, se requiere mejorar la operatividad del Programa de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Se hace necesario la construcción de diagnósticos colectivos y participativos con la población beneficiaria, a fin de identificar factores a fortalecer en términos de su estructura, enfoque, funcionamiento, eficacia y mecanismos de seguimiento. Además de garantizar la destinación de presupuesto, el objetivo principal debe estar enfocado en fortalecer de manera efectiva la protección de sindicalistas y activistas sindicales, respondiendo a las necesidades derivadas del riesgo de la defensa de derechos a través de la actividad sindical.

Un reto más tiene que ver con el fortalecimiento y reactivación de la Mesa Interinstitucional de Derechos Humanos de los Trabajadores, espacio creado mediante el Decreto 1413 de 1997, en el cual participan instituciones estatales que tienen a cargo funciones de promoción, protección y garantía de los derechos humanos, así como las centrales sindicales: CUT, CTC, CGT y Fecode, y adicionalmente, cuenta con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil y/o defensoras de derechos humanos. Es necesario que desde este espacio se promueva la interlocución y el diálogo con las organizaciones sindicales y se trabaje por la construcción conjunta de política pública de garantía y protección a los derechos humanos. Para ello, la mesa debería contar con un plan de trabajo, sesionar de manera más permanente, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación frente a los compromisos adquiridos y las acciones implementadas.

No menos relevante resultan los desafíos que se relacionan con la repuesta del gobierno frente a las exigencias de las víctimas individuales y colectivas de la violencia antisindical en materia de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, que en los últimos años ha tenido como principales escenarios de exigibilidad la Mesa

Permanente de Concertación para la Reparación Colectiva, y las instancias que surgieron con ocasión de la implementación de los acuerdos de paz, entre ellas, la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz.

En cuanto a la Mesa de Reparación Colectiva, en la cual participan la CUT, la CGT, la CTC, Fecode y la Unidad para las Víctimas, pasada una década desde que se inició el acercamiento, y seis años desde la firma del Decreto 624 de 2016, el proceso de reparación al sindicalismo sigue anclado en la fase de alistamiento, es decir, en el momento de acercamientos y negociaciones. Es necesario entonces que se tomen medidas contundentes tales como la reactivación de la Mesa Permanente de Concertación, la adopción de acciones de respeto y promoción de la libertad sindical, la disposición de recursos y apoyo técnico para generar espacios autónomos, para que las diversas expresiones del sindicalismo fortalezcan sus propuestas metodológicas y de contenido para la reparación.

Por otra parte, la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial de Paz son escenarios fundamentales en los cuales organizaciones sindicales, las víctimas y sus familiares han entregado informes, testimonios y archivos, con el propósito de avanzar en materia de esclarecimiento histórico, reconocimiento del fenómeno de la violencia antisindical, las víctimas y los responsables, medidas reparadoras de carácter simbólico y político; así como en verdad judicial, acceso a la justicia, identificación de patrones de macro criminalidad y superación de la impunidad. Se espera del nuevo gobierno el compromiso con la implementación a los acuerdos de paz, entre ellos, el respaldo y las garantías necesarias para que estas instancias creadas en el seno del Acuerdo de Paz, puedan llevar a término sus objetivos y aportar en la satisfacción de los derechos de las víctimas. Asimismo, se espera el compromiso del nuevo gobierno para apoyar la difusión del legado de la Comisión de la Verdad, acatar y dar cumplimiento a las recomendaciones que sean emitidas por esta entidad.

5. MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA POSPANDEMIA: PROTEGER AL EMPRESARIADO EN DETRIMENTO DE LAS Y LOS TRABAJADORES

En el presente capítulo evidenciaremos que las medidas tomadas por el Estado en el contexto de la pandemia y para la recuperación económica no tuvieron un enfoque de derechos a largo plazo ni centrado en la recuperación del empleo, por tanto, no redundaron en un mejoramiento de la empleabilidad. Para ello analizaremos la normativa generada durante la pandemia desde un enfoque de derechos y a la luz de los requerimientos necesarios para la recuperación del empleo identificando sus falencias y planteando recomendaciones.

5.1 Medidas implementadas en la pandemia a la luz de las normas internacionales del trabajo: no hay un enfoque de derechos

Para realizar este análisis asumimos como criterio los cuatro pilares propuestos por la OIT para hacer frente a las consecuencias socio económicas de la crisis de la pandemia (OIT, 2021).

Pilar 1. Estimular la economía y el empleo: otorgamiento de préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, especialmente al sector salud, para fortalecer la asistencia sanitaria y social y mejorar las condiciones de empleo e ingresos en el sector.

Se implementaron medidas para: i) fortalecer la seguridad y salud en el trabajo de las personas directamente expuestas al

contagio del virus, como el Decreto 500 de 2020³³ y el Decreto 676 de 2020;³⁴ ii) otorgar, por una única vez, un reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud en el Decreto Ley 538 de 2020 y la Resolución 1172 de 2020, medidas que no inscribieron estrategias a mediano y largo plazo que se consagraran en los marcos jurídicos y financieros. Ninguna se aplicó para mejorar sustancialmente las condiciones laborales, de hecho, durante el 2020 el 95,8% de los contratos sindicales se encontraban presentes en el sector salud³⁵ sin que existiera una medida gubernamental clara dirigida a atender esta figura que perpetúa la tercerización laboral, desnaturaliza la actividad sindical, y vulnera los derechos laborales de los trabajadores.

Pilar 2. Apoyar las empresas, los empleos y los ingresos: proporcionar ayuda financiera y fiscal, complementando el apoyo a empresas formales con medidas de ayuda a micro y pequeñas empresas del sector informal. Inversión pública a las empresas que son propiedad de mujeres. Extender la protección social a toda la sociedad, asegurando el acceso universal a sistemas de protección social.

- **Los programas no tienen en cuenta la solidez financiera de las empresas.** Los Decretos 639, y 815 de 2020 que cimentaron el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), se formularon en el marco del segundo estado de emergencia, cuando las micro, pequeñas y medianas empresas ya se habían quedado sin ingresos, a su vez, condicionó el apoyo a que las empresas hubieran tenido una reducción del 20% de

33. Aplicable a la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y Cruz Roja.

34. Aplicable a los trabajadores/contratistas del sector salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que preste servicios directos en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad.

35. Datos del Sislab (ENS); Datos suministrados por la CUT, Archivo Sindical.

sus ingresos sin verificar la afectación a su solidez financiera, por tanto, pudo haberse subsidiado la nómina de personas que no iban a perder su trabajo. Cerca del 90% de las micro, pequeñas y medianas empresas se quedaron por fuera de estas ayudas (Herrera, 2021).

- **Los programas se focalizan en las empresas formales.** Para acceder al PAEF se requiere contar con registro mercantil o Registro Único Tributario (RUT).
- **No mejoran sustancialmente la capacidad de las empresas de mantener y promover el trabajo para una vida digna.** La Ley 2155 de 2021 inscribió modificaciones al PAEF para beneficiar a las micro y pequeñas empresas, y medidas diferenciales en materia de género, no obstante es una estrategia de corto plazo que otorga un apoyo del 50% del salario mínimo por cada trabajadora y un 40% del salario mínimo por cada trabajador; a su vez el Programa de Apoyo para el Pago de Prima de Servicios para el Sector Agropecuario PAP (Decreto 803 de 2020) establecía la entrega de \$220.000 para cada trabajador. Este enfoque asistencialista no garantiza la estabilidad de micro y pequeñas empresas con baja solidez financiera. Por su parte, el Decreto 770 de 2020 modificó el régimen de protección al cesante generando el pago de \$160.000, insuficiente para un trabajador que se quedó sin ingresos en la crisis.
- **Fuerte incidencia del sector bancario y financiero, la cual limita el otorgamiento de apoyos.** Para la entrega del PAEF se exige la bancarización de la nómina o suscripción en entidades financieras como requisito para acceder a los apoyos; para acceder al PAP las personas naturales deben postularse ante entidades financieras.
- **Las medidas que flexibilizaron del trabajo, para mantener el empleo, desconocieron la desigualdad connatural a la relación laboral.** El Decreto 770 de 2020 autorizó que los empleadores y trabajadores convinieran la distribución

de la jornada laboral en cuatro días en jornadas de hasta 12 horas, difiriendo el pago de recargos nocturnos, festivos y horas extra. Las circulares 21 y 33 del Ministerio de Trabajo no implementaron medidas para priorizar las modalidades más garantistas como la aplicación del artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo. En la práctica no hubo acuerdos sino medidas impuestas.

- **La focalización de las medidas en el empleo formal perjudicó a la población migrante.** Si bien el Decreto 216 de 2021 (Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos) busca incluir a esta población en la vida productiva, su efectividad se ve menguada por los altos niveles de informalidad que es de casi el 70% de la población ocupada, 15 puntos porcentuales más alta que el dato nacional (PNUD, 2021).
- **La fiscalización laboral rigurosa no constituyó un mecanismo expedito y eficaz para evitar la vulneración de derechos laborales.** La Circular 22 de 2020 planteó estrictas medidas de inspección, vigilancia y control (IVC) sobre las decisiones que adoptarían los empleadores durante la emergencia sanitaria, pero carecía de un procedimiento expedito que le diferenciara del establecido en la Ley 1610 de 2013.
- **Se implementó un piso de protección social³⁶ que no cumple la Recomendación 202 de la OIT.** Carece de una perspectiva diferencial que garantice el acceso a la seguridad social a poblaciones en condición de vulnerabilidad; permite múltiples cotizaciones a favor de una misma persona que gane menos de un salario mínimo, por parte de varios empleadores; no garantiza el derecho a la pensión sino al sistema complementario BEPS e impide el acceso a las garantías del régimen contributivo de salud.

Pilar 3. Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo:

36. Artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1174 de 2020.

prestar especial atención a los trabajadores sanitarios expuestos a mayor riesgo, gran volumen de trabajo y fuertes niveles de estrés. Adaptar los procesos y modalidades de trabajo para mantener el empleo y facilitar la continuidad empresarial. Ampliar el acceso a prestaciones por enfermedad.

- **Las medidas que flexibilizaron el trabajo afectaron las condiciones de salud de los trabajadores.** El Decreto 770 de 2020 aumentó jornadas hasta un tope de 12 horas beneficiando a los empleadores pues pretendía mantener la productividad, pero se pusieron en riesgo las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. No hay estadísticas o resultados sobre los efectos de la medida.
- **Protección de los trabajadores del sector salud a través de medidas focalizadas en la bioseguridad, no en la garantía de trabajo decente.** El Decreto 676 de 2020 incluyó al covid-19 como enfermedad laboral directa, sin que se establecieran lineamientos claros respecto a la responsabilidad específica de las ARL³⁷ y focalizando las medidas en trabajadores formales. No se han planteado medidas sistemáticas que promuevan la garantía de trabajo decente.
- **El protocolo general de bioseguridad no delinea medidas que beneficien a los trabajadores informales.** La Resolución 350 de 2022 no prescribe acciones afirmativas por parte del Estado que garanticen dotar de elementos de bioseguridad a esta población ni la garantía de condiciones de salud laboral.
- **Avanza adaptación de nuevas modalidades de trabajo.** La Ley 1221 de 2008 de teletrabajo marcó el derrotero, pero

37. Ya que tan solo establece: “la ARL concertará con la entidad o empresa contratante la forma en la que se realizará la financiación y/o entrega correspondiente”, lo cual puede generar riesgos teniendo en cuenta que, al dejar la salud en manos de privados y al entender la salud como un servicio y no un derecho, se deja su efectividad a merced de los márgenes de ganancia.

inaplicó las regulaciones sobre jornada de trabajo, horas extras y trabajo nocturno y no incluye medidas contra el acoso laboral. La Ley 2088 de 2021 sobre trabajo en casa avanza en el derecho a la desconexión laboral y la protección de la salud mental, no garantiza un auxilio de conectividad para los trabajadores que ganan más de dos millones de pesos ni medidas para la conciliación de las labores de cuidado y el trabajo. La Ley 2121 de 2021 intenta promover la vinculación de jóvenes, mujeres, grupos étnicos o personas en condición de discapacidad, plantea horarios compatibles con las tareas de cuidado, pero indica que se requiere autorización previa del empleador y no desarrolla mecanismos para hacer exigible este derecho.

- **No existen medidas concretas para fortalecer la inspección, vigilancia y control (IVC) en trabajo en casa, teletrabajo y trabajo remoto.** Las leyes asignan esta responsabilidad al Ministerio del Trabajo, sin que haya mecanismos para conciliar la inviolabilidad del domicilio con las labores de IVC y la protección de la salud laboral. Lo anterior aunado a que existen 816 inspectores del trabajo a nivel nacional³⁸ que podrían desbordarse en este contexto.
- **No son claras las medidas para garantizar ingresos a las personas en aislamiento preventivo por contagio de covid-19, pero sin incapacidad médica.** El Decreto 1109 de 2020 implementó una lógica asistencialista a través de compensaciones económicas de bajísima cuantía. Posteriormente, la Circular Conjunta 004 de 2022 creó el certificado de aislamiento como mecanismo para cubrir a personas no incapacitadas, pero en aislamiento obligatorio, sin embargo, no clarifica textualmente quien debe pagar en caso en que la persona no pueda realizar trabajo en casa.

38. Respuesta Derecho de Petición radicado por la Escuela Nacional Sindical ante el Ministerio de Trabajo el 23 de febrero de 2022.

Pilar 4. Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones.

- **Las normas emitidas en el contexto de pandemia no han sido concertadas con las organizaciones sindicales.** Especialmente medidas tan claves como el Decreto 1174 de 2020 relativo a los Pisos de Protección Social, generando los yeros planteados en precedencia.

5.2 Panorama externo y de las cifras del mercado laboral

En el apartado anterior se examinaron las medidas adoptadas por el Gobierno colombiano para contrarrestar los efectos de la pandemia; este tipo de medidas, de acuerdo con la OIT, fueron adoptadas por los diferentes gobiernos de la región de América Latina y el Caribe con el fin de reducir el impacto sobre el mercado de trabajo durante el año 2020, ante el incremento de la conflictividad laboral por la pérdida del empleo, el deterioro de los puestos de trabajo, la pérdida de horas laborales y la eliminación de los ingresos como consecuencia de las medidas de aislamiento y las restricciones sanitarias; esta situación, afectó al 60% del empleo total de la región en los sectores de turismo, el comercio minorista y mayorista y, la industria manufacturera y, también, implicó la pérdida de horas de trabajo, además de incrementos importantes en la desocupación, la pobreza y la desigualdad (Casalí et al., 2020).

El contexto externo no fue ajeno al mercado laboral en Colombia. El Banco de la República en su análisis del último trimestre de 2020 detalló que el empleo se recuperó en un 73,4% entre mayo y noviembre, siendo esta cifra inferior al nivel de empleo antes de la pandemia, mostrando un descenso importante en la recuperación de la ocupación de las mujeres; sin embargo, fue el trabajo no asalariado el que mostró mayores índices de ocupación con 293.000 empleos frente a 83.000 del sector asalariado, sin que se recuperaran los puestos de trabajo perdidos; de igual

manera, el empleo informal fue un factor determinante en la recuperación de los puestos de trabajo con un 70%, pero incrementando el problema de la informalidad urbana llevándola a niveles superiores a prepandemia (Banco de la República, 2021a).

Para el año 2020 la recuperación del empleo no fue posible en la región de América Latina y el Caribe ante la pérdida de los puestos de trabajo, el quiebre de las empresas y la caída de los ingresos de los trabajadores, lo que implicó el deterioro significativo de los avances en el trabajo decente y el ascenso de la informalidad, lo cual redujo las expectativas de recuperación para el año 2021 al continuar las restricciones y las medidas sanitarias, lo que generó la contracción de la tasa de participación, el aumento de la desocupación y el impacto tanto en el empleo asalariado como en el no asalariado; además, representó dificultades para el regreso de las mujeres a sus puestos de trabajo al serles reasignadas las labores de cuidado en el contexto del confinamiento y el teletrabajo (OIT, 2020a).

Por lo anterior, para el año 2021, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señaló un crecimiento de un 6,2% el cual, de acuerdo con la OIT, no sería suficiente para alcanzar los niveles previos a la pandemia, señalando además que la región de América Latina y el Caribe tendrían incluso un PIB inferior al de 2019, siendo este último año el peor quinquenio registrado; adicionalmente, se comenzó a observar un comportamiento inflacionario en la región que se tradujo en medidas monetarias estrictas para su contención, lo que dificultó el desarrollo de las políticas para la reactivación económica. En este sentido, la OIT consideró que un desafío a lo largo de 2021, era superar las situaciones que condujeron al estancamiento económico y a la desigualdad social (OIT, 2021).

En este sentido, la OIT resaltó que los subsidios, establecidos por los diferentes gobiernos de la región de América Latina y el Caribe para enfrentar la disminución de los ingresos, fueron reorientados desde el marco de la recuperación económica a final

del año 2020 para estimular la incorporación de los trabajadores a sus empleos con un enfoque de generación de ingresos y, a su vez, que estos empleos tuvieran una calidad que les permitiera retomar su trayectoria laboral; sin embargo, un obstáculo precisamente era la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, las medidas sanitarias para su contención y las políticas que se llegaran a adoptar por parte de los diferentes países (OIT, 2021).

Si bien las medidas adoptadas por Colombia lograron en parte contrarrestar los efectos de la pandemia sobre la economía y el empleo, el Gobierno nacional estableció los lineamientos para la recuperación del empleo en el documento 4023 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en febrero de 2021. En este se propone una hoja de ruta para la reactivación en todos los sectores para regresar al camino económico y social previo a la pandemia; para tal fin, propone establecer unos parámetros que aseguren el crecimiento sostenible e incluyente desde un modelo de Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI), basado en la resiliencia económica y adaptar a las regiones a cambios fuertes en el contexto social y económico y, dirigirlos a que resistan choques similares que interrumpan su funcionamiento (DNP, 2021).

Por lo tanto, se plantea recuperar la economía en el corto plazo desde un plan de inversiones para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente, a partir un compromiso para la generación de empleo, centrado en las obras públicas y la construcción, programas estratégicos para transferencias de recursos para superación de la pobreza y acceso a servicios públicos y el fortalecimiento del programa Ingreso Solidario; esto último ya había sido planteado por la OIT al recomendar que se debía dar continuidad a las políticas de subsidios, pero dirigidas específicamente a sectores que continuaron atrasados respecto a los que presentaron signos de mejoría junto con la necesidad de implementar el regreso seguro a los sitios de trabajo para reactivar la economía, situación que no es clara en el documento Conpes (OIT, 2021 y DNP, 2021).

Sin embargo, las bases a largo plazo que se derivan del Documento Conpes 4023 están centradas en que el Ministerio de Trabajo implemente las recomendaciones de la Misión de Empleo, la cual tuvo apoyo y asistencia técnica por parte de la OIT, cuya finalidad era determinar las estrategias e instrumentos de política pública para orientar el mejoramiento del desempeño del mercado laboral y responder a la crisis, desde el acceso a la seguridad social en el sector rural. Hasta el momento, dichas observaciones no se han traducido en políticas o normas que de forma concreta formulen los problemas de la normativa laboral y del mercado de trabajo, generando hasta el momento un escenario de incertidumbre (OIT, 2021 y DNP, 2021).

En relación con el mercado laboral durante el 2021 su comportamiento no muestra señales uniformes de una recuperación del empleo pues, de acuerdo con el análisis del Banco de la República a las cifras del DANE, el primer trimestre del 2021 la pandemia impactó negativamente en el empleo ya que solo hasta febrero se crearon 182.000 empleos, lo que significó no recuperar aquellos que se perdieron durante el primer año de pandemia. Además, la recuperación de los puestos de trabajo de este periodo fueron aportados por el sector no asalariado, con un 88%, frente al 62,3% en el sector asalariado, incluso el sector informal recuperó un 79,4% de empleos frente a un 66,4% en el formal; por lo tanto, la informalidad no solo continuó siendo mayor a la observada antes de la pandemia, sino que aportó gran parte de la recuperación en el empleo y continuando con la tendencia al aumento de la tasa de informalidad (Banco de la República, 2021b).

El panorama en el segundo trimestre de 2021 no evidenció una importante recuperación de los empleos pues, ante el repunte de la pandemia, abril registró una fuerte caída de 668.000 empleos frente a una leve mejoría en mayo con la creación de 281.000. No obstante, el crecimiento entre el sector asalariado y no asalariado sufrió un estancamiento importante con apenas el 0,06% el primero, mientras que el segundo se contrajo a 1,7%,

aspecto que se comportó de forma coherente con el crecimiento de los empleos formales en un 0,9%. (Banco de la República, 2021c).

En el tercer trimestre de 2021 el Banco de la República mostró el crecimiento del empleo al superar el estancamiento presentado en el segundo trimestre, con la creación en agosto de 432.000 empleos, pero, si bien el sector no asalariado volvió a crecer, el empleo asalariado ganó estabilidad frente a los dos primeros trimestres de 2021, lo cual se verifica con las diferencias porcentuales ya que se mantuvieron idénticas frente las del comienzo de la pandemia, 83,4% y 66,5% respectivamente. Lo anterior, implicó que el empleo formal aumentara en un 1,7% entre los meses de julio y agosto, siendo el mayor crecimiento detectado en el empleo formal asalariado en 1,25 puntos porcentuales, mientras que el formal no asalariado aportó apenas unos 0,45 puntos porcentuales (Banco de la República, 2021d).

Para el cuarto trimestre de 2021, el Banco de la República estimó una contracción en la tasa de ocupación (-0,6% a nivel nacional), aspecto que representó una importante paralización en la creación de puestos de trabajo; adicionalmente, se detectó que también el empleo informal tuvo un crecimiento que ha representado el 86% de los empleos recuperados frente a un 77% de empleos formales. Por lo que, al cierre del año se puede afirmar que el sector informal ha sostenido la cifra de la creación de empleos, mientras que el sector informal, a pesar de las ayudas y subsidios, no ha podido generar empleos que reduzcan la tasa de informalidad. (Banco de la República, 2022).

La recuperación del mercado laboral en 2021 también tuvo un contexto complejo dado por la coyuntura del paro nacional en el mes de abril, que tuvo como origen la presentación de una regresiva reforma tributaria y como protagonistas a las y los jóvenes del país, situación que puso en un primer plano la problemática del empleo juvenil y el acceso a la educación de este segmento de la población; por lo anterior, el Comité Nacional

de Paro radicó 10 proyectos de ley entre cuales se propusieron regulaciones normativas relativas a la renta básica de emergencia (el cual fue archivado en la Cámara de Representes) y la reactivación económica de las MiPymes y apoyo para la generación de empleo (Proyecto 136 de 2021 de la Cámara de Representantes), el cual ya ha sido considerado inconveniente por parte del Ministerio de Trabajo y que continúa en trámite sin ser citado a primer debate. (“Conozca los proyectos de ley...”, AIL-ENS, 2021).

A pesar de la presentación de anteriores proyectos de ley y, ante la necesidad de conjurar el descontento social, el Gobierno colombiano prefirió darle prioridad a su visión del conflicto al expedir otra reforma tributaria y, especialmente, una ley que estableciera herramientas inmediatas para atender en el corto plazo el descontento social, la Ley 2155 de 2021 cuya la finalidad es

... dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas. (Congreso de la República, 2021)

Pero a pesar de la necesidad de medidas para la reactivación económica centradas en estimular la creación y recuperación del empleo, la Ley 2155 continuó con la extensión del programa Ingreso Solidario, siendo inicialmente una transferencia monetaria no condicionada y ahora definida como una renta básica de emergencia, la cual está sometida a evaluación de su continuidad en 2022; de igual manera, mantiene el PAEF reduciendo la extensión del auxilio establecido inicialmente, pero agregando una serie de incentivos de creación de empleos, financiando los costos laborales asociados a las vinculaciones formales y centrándose en un mayor estímulo por la contratación de jóvenes y, adicionalmente, establece apoyos económicos a la empresas afectadas por el paro nacional.

5.3 Conclusiones y recomendaciones

Una vez presentado este recorrido, debe concluirse que no hubo un marco normativo o unos lineamientos coherentes que se centraran en implementar en el corto tiempo la recuperación de los empleos afectados por la pandemia, por el contrario, la legislación que se expidió aseguró mantener un nivel aceptable de pérdida de puestos de trabajo a costa del incremento de la informalidad, pues, de acuerdo con los datos del comportamiento del mercado laboral en Colombia, los subsidios pudieron haber mitigado la falta de ingresos en los hogares, pero, a su vez, lograron evitar el deterioro de las empresas que no tuvieron capacidad económica para afrontar la crisis, como es el caso de las MiPyMes.

De otra parte, poco o nada se refiere a la recuperación del empleo en el caso de las mujeres, como tampoco sobre los resultados de las medidas adoptadas para mejorar la vinculación formal de jóvenes a un empleo, situación que detalla lo estrictamente coyuntural de las medidas, aunque sin evidencia de su efectividad, dejando un espacio de incertidumbre sobre la mejora de la empleabilidad en Colombia, la cual no se ha centrado en una transición laboral o en estimular las ayudas económicas para la creación directa de empleos, pues, a largo plazo el esfuerzo del Gobierno colombiano se apoya en implementar las recomendaciones de la Misión de Empleo, de la que apenas se están conociendo los resultados, pero sin que haya un lineamiento que establezca las prioridades y la forma en que se deberán acoger los instrumentos que sugiere esta misión de cara a las y los trabajadores.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones proponemos:

5.4 Recomendaciones para la emisión de normas con enfoque de derechos

1. Implementar medidas concretas para mejorar las

condiciones laborales de los trabajadores de la salud. El Ministerio de Trabajo sabe sobre la creación de sindicatos, contratos sindicales y reglamentos de estos contratos, por tanto, puede actuar para inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales, esto a la luz del artículo 2.2.2.1.18 del Decreto 1072 de 2015. Los contratos sindicales tuvieron vigencia en una época en la que no existía ningún tipo de regulación legal frente al trabajo y los trabajadores, no existen actualmente razones para mantener esta forma de contratación, las actividades misionales y permanentes deben ser ejecutadas por personal vinculado directamente con la empresa y para la prestación de servicios temporales, la legislación ha previsto en límites precisos.

2. **Regular de forma más explícita el procedimiento para realizar IVC en el marco del trabajo en casa, teletrabajo y trabajo remoto.** Se puede acudir al Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo que establece la posibilidad de que, previo consentimiento del trabajador, un profesional del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo realice una visita para verificar las condiciones del lugar de trabajo, a su vez, se pueden implementar métodos de autoevaluación sobre cinco aspectos preventivos: como trabajo con pantallas de visualización de datos, medidas de seguridad en los trabajos de carácter administrativo, prevención de incendios, primeros auxilios, medidas contra el ciberacoso y para conciliar la vida laboral y familiar. Es necesario reglamentar el inciso 3 del artículo 17 del Convenio 189 de la OIT (Sobre trabajadoras/es domésticos), para que pueda fungir como punta de lanza para crear un procedimiento de fiscalización que armonice la inviolabilidad del domicilio privado y respeto a la intimidad, y la necesidad de atender la IVC de las condiciones de trabajo.
3. **Profundizar la conceptualización del trabajo en casa,**

teletrabajo y trabajo remoto estableciendo límites temporales que impidan que las figuras se confundan. Incluir la perspectiva de género y promover mecanismos expeditos para impedir el ciberacoso.

4. **Aplicar el registro de teletrabajadores** incluido en la Ley 1221 de 2008 al trabajo en casa y el trabajo remoto para fortalecer la vigilancia y control efectivo.
5. **Derogar el Decreto 1174 de 2020, cumplir con la sentencia C-276/21** y regular de forma concertada con las organizaciones sindicales un Piso de Protección Social que cumpla con la Recomendación 202 de la OIT.
6. **Implementar medidas de mediano y largo plazo para mantener y restablecer el empleo, alejándose del enfoque asistencialista** e inscribiendo acciones afirmativas para población vulnerable. Aumentar la inversión en programas de empleo público es una medida efectiva para que la población en condición de vulnerabilidad se mantenga económicamente activa y para abordar diversas necesidades sociales multi-sectoriales.
7. **Implementar estrategias para mitigar las barreras de acceso al mercado laboral**, promocionando el Servicio Público de Empleo y generando guías prácticas para que los empleadores comprendan el régimen jurídico aplicable a la población migrante (incluyendo el contenido y alcance del Decreto 216 de 2021). Solo garantizando trabajo decente a los trabajadores migrantes será posible su contribución a la economía del país, la generación de mayores niveles de demanda y el aumento de la productividad económica.
8. **Promover políticas públicas para la formalización laboral que apliquen la Recomendación 198 de la OIT**, con el fin de aplicar los indicios allí preceptuados para identificar la existencia de una relación de trabajo que se encuentra encubierta a través de figuras que vulneran los derechos constitucionales, legales y reglamentarios.

5.5 Recomendaciones para la recuperación del empleo

1. **Detallar y exponer los instrumentos o mecanismos recomendados por la Misión de Empleo.** Es necesario que el Gobierno nacional exprese de manera concreta cuáles serán los lineamientos o la política para implementar las recomendaciones de la Misión de Empleo, pero esta debe efectuarse a partir de sinergias con las observaciones efectuadas por parte de la Misión Alternativa de Empleo.
2. **La formalización laboral y la renta básica deben ser abordadas de forma más profunda y menos coyuntural.** Deben implementarse políticas que realmente aborden la problemática del ingreso básico universal, de manera que no se transforme en un ingreso de emergencia derivado por la coyuntura o el malestar social, sino que se convierta en debatir la necesidad de que se convierta en una política permanente por parte del Estado, que realmente apunte al problema de ingreso de los hogares. Adicionalmente, se debe continuar con la reducción de los índices de informalidad, toda vez que la falta de políticas más profundas que combatieran este fenómeno permitió que fuera uno de los ejes de la recuperación del empleo en el inicio de la reactivación económica.
3. **Deben diseñarse políticas que procuren generar empleo no solo financiando las nóminas; las empresas deben ser reactivadas y estimuladas a crear empleos profundizando en el trabajo decente.** La recuperación de los empleos debe apuntar a una transición que reconstruya los puestos de trabajo que se perdieron desde el inicio de la pandemia, de manera que los esfuerzos de asistencia por parte del Gobierno nacional y dirigidos a las empresas, deben estimular su creación y no a mantener los empleos que no se destruyeron durante la crisis al inicio del año 2020, pero debe retomarse y profundizar en las dinámicas de protección y estímulo al trabajo decente.

6. ESTADO DE SITUACIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN COLOMBIA

La dinámica de la negociación de los trabajadores en Colombia en los últimos años ha tomado una dinámica preocupante debido a distintos factores, como la situación de salud pública generada por el covid-19, la inoperancia del Ministerio de Trabajo para cumplir su papel de garante para la conformación de los tribunales de arbitramento, la excesiva regulación para el desarrollo de la huelga y el desprecio por la implementación del mecanismo del diálogo social en las empresas, poniendo en crisis el derecho de la negociación colectiva en Colombia. En ese sentido, para este informe, en primer lugar, describiremos el estado general de los distintos contratos colectivos en Colombia; en segundo lugar, mostraremos cómo se encuentra la negociación para los trabajadores del régimen legal contractual; en tercer lugar, la de la negociación para los trabajadores del régimen legal contractual y reglamentario y, por último, haremos algunas reflexiones sobre retos y perspectivas de las organizaciones de los trabajadores para el año 2022.

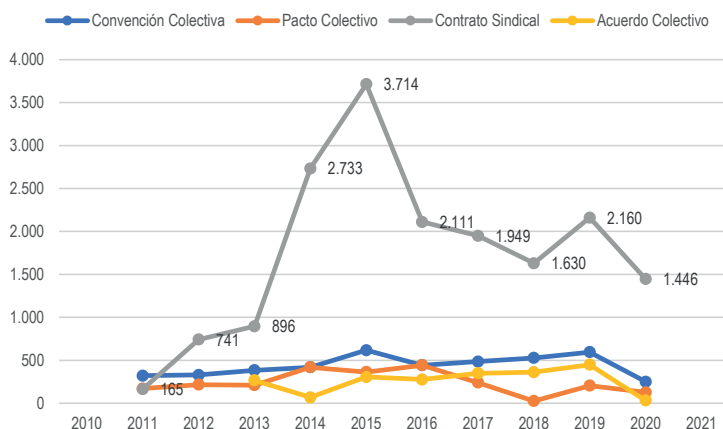
6.1 Estado actual de la negociación colectiva en Colombia

La Gráfica 6 muestra el estado de la negociación colectiva en Colombia, que para el año 2020 sumó un total de 1.854 contratos en el país, compuestos por 1.446 contratos sindicales, que representan el 77,9% del total, seguido por 250 convenciones

colectivas, con un peso porcentual del 13,4%, además de 127 pactos colectivos, con una representación del 6,8% y, por último, 31 acuerdos colectivos.³⁹

En lo que respecta a la contratación colectiva, específicamente a la firma de las convenciones colectivas de trabajo, en el 2020 se frenó la tendencia creciente que venía teniendo desde 2018 y 2019, con 528 y 595 respectivamente, disminuyendo en un 58% la dinámica de negociación de convenciones colectivas en el país. Esta precipitosa caída se puede explicar por la situación generada por el covid-19, cuando la opción de prórrogas de seis meses fue la forma de negociación más utilizada por las organizaciones sindicales, para mantener las garantías ante la difícil situación económica, social y sanitaria que se vivió a nivel mundial.

Gráfico 6. Convenciones colectivas, pactos colectivos, contratos sindicales y acuerdos colectivos 2011-2020.



En lo que respecta a los contratos sindicales, estos tuvieron un repunte en el año 2019, con un registro de 2.160, pero cayeron (-33%) en el año 2020. Aunque se mantiene la tendencia a la baja

39. Dato suministrado por el Ministerio de Trabajo a 30 de junio del año 2020.

de este tipo de contrato, el sector de la salud conserva la preeminencia de este, el cual menoscaba el desarrollo de la negociación vía convención colectiva para los trabajadores de la salud. En ese mismo sentido, se observa que los pactos colectivos mantienen su tendencia decreciente con una disminución del -37,7% de este tipo, respecto al año 2019, lo que hace inferir que esta modalidad ha venido perdiendo protagonismo en el escenario colectivo, no sin antes recordar que esta modalidad se utiliza principalmente en empresas medianas y grandes que, según Confecámaras, representan el 8% del tejido empresarial pero que se concentra en el sector de la manufacturero en Colombia.

Los acuerdos colectivos, según datos del Ministerio de Trabajo, tuvieron un registro al 30 de junio del año 2020 de solo 31 acuerdos depositados. Recordemos que para ese año surgió la circular conjunta (100-11 de 2020) que permitió la ampliación de los plazos establecidos en el marco del Decreto 160 que rige los tiempos de desarrollo de la negociación entre los sindicatos del sector público y las entidades y entes territoriales, lo que afectó de forma directa los términos y los alcances, ya que en la actualidad se mantiene el estado de emergencia por el covid-19, que afecta de forma directa los presupuestos públicos y por ende la ampliación en materia de beneficios a estos trabajadores.

Es importante resaltar, entonces, que en el año 2020 los sindicatos firmaron entre convenciones colectivas y acuerdos colectivos un total de 281 convenios colectivos, lo que evidencia una crisis en materia de desarrollo de la libertad sindical, en comparación con la dinámica de los años 2018 y 2019 en los que se firmaron entre 1.043 y 889 convenios colectivos respectivamente, por lo que la negociación tuvo una reducción del 73% en su dinámica.

6.2 La negociación colectiva para los trabajadores y trabajadoras del régimen legal contractual colombiano

La dinámica de la negociación colectiva para los trabajadores sindicalizados en Colombia para el año 2021 no muestra

tendencia de mejora, de acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo. Para el periodo junio/2020-mayo/2021 se firmaron 246 convenciones colectivas, 119 pactos colectivos y 1.638 contratos sindicales, que muestra la constante de una baja capacidad negociadora, sin olvidar que, tanto los pactos y contratos sindicales son utilizados en muchos casos como mecanismos de contrapeso para el desarrollo de la negociación colectiva libre y autónoma.

De acuerdo al archivo sindical del Ministerio de Trabajo, los dos sectores que más negociaron en el 2020 fueron el de la agricultura, con 453 depósitos e industria manufacturera, con 431 depósitos. En ese sentido, el fenómeno de la alta negociación en agricultura se mantiene por la negociación del sector bananero desarrollado por las plantaciones productivas y Sintrainagro con 345 depósitos, mientras que el sector de la manufactura (ver guía de código CIIU versión 4 del 2000) presentó distintas tendencias en los instrumentos normativos colectivos que observaremos a continuación.

Tabla 5. Porcentaje de convenciones colectivas, pactos colectivos, planes de beneficios y laudos arbitrales 2019-2020.

Año	Convención colectiva	Pacto colectivo	Planes de beneficio	Laudos arbitrales
2019	51,4%	28,6%	44,3%	10%
2020	47%	35%	39%	11%

Fuente: Centro de estudios sociales y laborales de la ANDI, Elaboración Propia. Tamaño de la muestra igual a n=120.

En primer lugar, se puede afirmar que las convenciones colectivas cohabitan con los pactos colectivos en las empresas del sector manufacturero que, para el código penal colombiano, podría configurar uso indebido y ser un delito, pero, además, los planes de beneficios individuales podrían ser considerados un mecanismo preventivo para el desarrollo de las organizaciones sindicales y, en algunos casos, como un contrapeso a la convención colectiva de los sindicatos.

Adicionalmente, llama especialmente la atención cómo las distintas modalidades de contratación tuvieron una reducción importante en el año 2020 respecto al 2019, fenómeno que se puede explicar a raíz de la situación pandémica, pero, en particular, los pactos colectivos se fortalecieron de un año a otro en un 9,3% en las empresas que hacen parte de la ANDI, lo que hace inferir que, a pesar de la situación económica y sanitaria de las empresas, esta fue la figura que más se fortaleció en el sector industrial en el marco de la contratación colectiva.

Para este inicio de año 2022 se espera la reactivación de la dinámica de negociación en los distintos sectores económicos, además de los nuevos sindicatos como los de plataformas digitales que siguen a la espera de que el Estado les reconozca como trabajadores con plenos derechos, y así, poder ejercer su derecho a la negociación colectiva, bajo el toldo de un país con plazas de trabajo destruidas y con tasas de informalidad crecientes que ponen retos importantísimos en materia de negociación al sindicalismo.

6.2 La negociación colectiva para los trabajadores y trabajadoras del régimen legal contractual y reglamentario colombiano

La negociación en el sector público ha venido tomando una dinámica interesante, ya que las organizaciones sindicales han venido tecnificando el proceso en aspectos como la comprensión de los alcances que en materia negociadora les permitió la adopción de los convenios 151 y 154 de la OIT, reglamentados en el Decreto 160. En ese sentido, la comprensión de los presupuestos públicos, el marco fiscal de mediano plazo y los planes de acción y de desarrollo les ha permitido avanzar en las limitaciones que les otorga la negociación.

Pero no se puede negar la reducción de los depósitos de los acuerdos colectivos debida a la pandemia, la cual redujo la dinámica de negociación que venían teniendo los trabajadores y, en

ese sentido, se mantienen las problemáticas en materia de cumplimiento de los acuerdos. A pesar que el Decreto 1631 del 2021 intenta generar una directriz sobre el principio de no regresividad y progresividad en derechos, modificando los artículos 2.2.2.4.12 y 2.2.2.4.16 del Decreto 1072 del 2015, para el cumplimiento de los acuerdos en el sector, para la ENS este nuevo decreto sigue dependiendo de la voluntad de los gobiernos, ya que la capacidad económica e institucional es un argumento de la mesa para su cumplimiento. Además de que no es claro quién es la autoridad competente para dar cumplimiento y la regla de no regresividad y progresividad queda atada al desarrollo jurisprudencial. Ello deja un caos en la negociación y en su efectivo cumplimiento. Recordemos que esta negociación tiene la característica de que es multinivel, y cubre a 1.200.000 empleados públicos, y que a junio del 2021 el nivel de cumplimiento de los acuerdos suscritos solo alcanzaba un 51%.

En lo que respecta al desarrollo de la negociación, las cifras que el Ministerio de Trabajo suministra para el periodo junio/2020-mayo/2021 muestran el depósito de 273 acuerdos, lo que se traduce en que, al momento de la reactivación económica se firmaron un poco más de 250 acuerdos colectivos, resaltando que es el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado (Sunet) la organización que más acuerdos colectivos firmó, con un total de 46 depósitos para ese periodo. Se puede inferir que en la actualidad los temas de mayor interés en la negociación del sector público son los salarios, bienestar social y garantías sindicales.

6.3 Retos y perspectivas

Es necesario prestar atención a las nuevas realidades de contratación y a la combinación entre el derecho laboral y el comercial, ya que en este último la “innovación” empresarial desdibuja las relaciones de trabajo, ya sea a través de figuras como los grupos económicos, contratos comerciales –como las que viven los

trabajadores de plataformas digitales— y la configuraciones de figuras flexibles de conformación de empresas, como las sociedades por acciones simplificadas (SAS), que limitan y no permiten el desarrollo de la negociación colectiva en Colombia.

En un país donde el tejido empresarial está concentrado por MiPymes y en el que el 81% de estas empresas tienen menos de 10 trabajadores contratados, se debe mantener el reto de fortalecer los sindicatos de rama para que, en perspectiva, se desarrolle la negociación por sector, tal cual la tiene hoy el sector público, que impacta 1.200.000 trabajadores con el acuerdo marco nacional.

El sindicalismo debería apuntar a la regulación por parte del Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, en los depósitos ante esta entidad de los planes de beneficios individuales por parte de las empresas, que permita tener cifras ciertas sobre el verdadero impacto de esta figura en los contratos colectivos de los trabajadores colombianos, a propósito del lanzamiento del sistema de información del archivo sindical que está construyendo el Ministerio de Trabajo.

La destrucción de puestos de trabajo en Colombia a raíz del covid-19, sumado a la reducción de la dinámica de negociación, debe poner en alerta a las organizaciones de los trabajadores para aumentar dicha dinámica. Un ejemplo de esto es la búsqueda de procesos de innovación en la negociación, como la desarrollada por la CUT-Antioquia al intentar combinar la negociación del sector público en el Municipio de Medellín con las de las trabajadoras informales.

Debe pensarse para la negociación en el sector público un desarrollo legislativo que establezca un medio de control especial para garantizar el cumplimiento de lo pactado, ya que los acuerdos colectivos no cuentan con mecanismos de control eficaces por parte del Ministerio de Trabajo y de órganos como la Procuraduría.

REFERENCIAS

- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza); Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD). (2021). Lecciones del aprendizaje: Autoritarismo y desigualdad. Balance del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda. <https://bit.ly/3a0SFuB>
- Arboleda Suarez, Denis Antonio (2014). Análisis de la política de Familias en Acción: estudio de caso de la localidad del Plateado-Argelia Cauca, Colombia. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 12(24), 37-50. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/6063>
- Asocaña (2020). Somos azúcar y algo más. Aspectos generales del Sector agroindustrial de la caña. Informe Anual 2019-2020. <https://www.asocana.org/documentos/2972020-1D778F48-00F-F00,000A000,878787,C3C3C3,0F0F0F,FF00FF,2D2D2D,A3C4B5.pdf>
- Banco de la República (2021a). Reportes del mercado laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. N.º 17. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9068>
- Banco de la República (2021b). Reportes del mercado laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. N.º 18. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9068>
- Banco de la República (2021c). Reportes del mercado laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. N.º 19. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9068>

- Banco de la República (2021c). Reportes del mercado laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. N.º 20. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9068>
- Banco de la República (2022). Reportes del mercado laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. N.º 21. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9068>
- Reportes del Mercado Laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. Banco de la República. Número 18. Abril de 2021.
- Bonilla, Ricardo (2021). Ampliar la demanda agregada, en: Propuestas para una Colombia incluyente. (pp. 11-88). Misión Alternativa de Empleo e Ingresos. <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/06/MAEI-2021-1.pdf>
- Casalí, Pablo, Cetrángolo, Oscar y Pino, Ariel. (Octubre de 2020). Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Nota Técnica. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_759164.pdf
- Castaño G, Eugenio. (2021). El derecho a la protesta. Una apuesta por la democracia y el diálogo social. <https://bit.ly/3M9fzAO>
- Colombia es llamada a rendir informes sobre libertad sindical ante la OIT. (28 de mayo de 2021). El Espectador. <https://bit.ly/3M8eERj>
- Colombia: La ONU llama al gobierno a garantizar la justicia y brindar reparación a las víctimas de las protestas. (15 de diciembre de 2021) Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501462>
- Colombia.co (s.f.). En floricultura, la respuesta es Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.colombia.co/pais-colombia/hechos/en-floricultura-la-respuesta-es-colombia-2/#:~:text=La%20floricultura%20colombiana%20genera%20m%C3%A1s,7%25%20del%20PIB%20agropecuario%20nacional.>
- Colorado, V.; Martínez, D.; García, E.; Castaño, E. (2021). Mientras la guerra pasa, ¿quiénes sembrarán la paz? Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los y las sindicalistas en Colombia, y la situación de impunidad, 2019-2021. Cuaderno de Derechos Humanos N.º 28, Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Junio de 2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de Trabajo a Colombia. <https://bit.ly/36njDyo>

- Confederación Sindical Internacional (CSI). (2021). Índice Global de los Derechos de la CSI. Restablecer la confianza mediante un nuevo contrato social. <https://bit.ly/2ZJovtL>
- “Conozca los proyectos de ley que presentó el Comité Nacional de Paro en el Congreso”. (9 de agosto de 2021). Agencia de Información Laboral ENS. <https://ail.ens.org.co/noticias/conozca-los-proyectos-de-ley-que-presento-el-comite-nacional-de-paro-en-el-congreso/>
- CRU Consulting (4 de diciembre de 2018). Carbón térmico. Caracterización y análisis de mercado internacional de minerales en el corto, mediano y largo plazo con vigencia al año 2035. http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Datos/mercado-inter/Producto2_Carbon_Termico_FINAL_12Dic2018.pdf
- Delgado Martínez, Luisa Fernanda (2020). La lógica productivista en el sector de las flores: una pandemia consentida que enferma trabajadoras y comunidades. Agencia de Información Laboral ENS, <https://ail.ens.org.co/opinion/la-logica-productivista-en-el-sector-de-las-flores-una-pandemia-consentida-que-enferma-trabajadoras-y-comunidades/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022a). Cuentas Nacionales. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022b). Empleo informal y seguridad social. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022c). Exportaciones. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022d). Importaciones. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022e). Balanza comercial. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022e). Empleo y desempleo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016). Encuesta de micronegocios. <https://www.dane.gov.co/index.php/esta->

- disticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios.
- Departamento Nacional de Planeación (11 de febrero de 2021). Documento 4023. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>
- Desolador panorama: 668 líderes asesinados tras la firma del Acuerdo de Paz. (24 de noviembre de 2021). *Semana*. [https:// bit.ly/3EtAb2K](https://bit.ly/3EtAb2K)
- Fedepalma y Cenipalma (2021). Balance 2020 y perspectivas 2021 de la agroindustria de la palma de aceite. http://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Fedepalma/03032021_Balance_y_perspectivas_de_la_agroindustria_de_la_palma_de_aceite_2020-2021_CMG_ASM.pdf.
- Fedepalma (2018). Informe de gestión. https://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Fedepalma/Informe-Fedepalma-2018_compressed.pdf.
- Fiscalía General de la Nación. (25 de agosto de 2014). Fiscalía descubre red de corrupción en la Unidad Nacional de Protección de la Presidencia. <https://bit.ly/3xwbX88>
- Funcionarios de la UNP estarían filtrando información sobre esquemas de seguridad. (23 de septiembre de 2019). *El Espectador*. <https://bit.ly/3jGnxp9>
- Garay S., Luis Jorge y Espitia Z., Jorge Enrique (2021). La preocupante desigualdad de ingresos laborales de las personas ocupadas en Colombia. *Revista Sur - Semana 50 del año 202* diciembre, 2021. <https://www.sur.org.co/la-preocupante-desigualdad-de-ingresos-laborales-de-las-personas-ocupadas-en-colombia/#:~:text=La%20brecha%20entre%20los%20ingresos,laboral%20inferior%20a%200%2C9>
- Girón, E. y Maecha, X. (2015). Análisis descriptivo de la evolución de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia a partir de los censos palmeros de 1997 y 2011. *Revista Palmas*, 36 (2), 13-25.
- Gov.go (s.f.). Ingreso Solidario se extenderá hasta junio de 2021. <https://www.gov.co/noticias/detalle/119>
- Gov.go (17 de marzo de 2022). Familias en Acción amplía la fecha de entrega de incentivos del primer ciclo de pagos del año. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/familias-en-accion-amplia-la-fecha-de-entrega-de-incentivos-del-primer-ciclo-de-pagos-del-ano/>
- Hawkins, D. (2017). The formalization and unionization campaign in the Buenaventura port, Colombia. En: Schurman, S y Eaton, E. Trade

- Unions Organizing Workers “Informalized “From Above:” Case Studies from Cambodia, Colombia, South Africa, and Tunisia. Report to the Solidarity Center, pp. 57-100.
- Hawkins, Daniel (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. En: La minería de carbón en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). pp.23-44.
- Herrera, Paola. (22 de febrero de 2021). Los grandes grupos económicos que recibieron ayudas durante la pandemia. WRadio. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/los-grandes-grupos-economicos-que-recibieron-ayudas-durante-la-pandemia/20210222/nota/4111515.aspx>. 22 de febrero de 2021.
- Los líos de la Unidad Nacional de Protección (11 de agosto de 2015). Semana., <https://bit.ly/3Of8sZx>
- Ministerio de Agricultura (2020a). Cadena caña de azúcar. Dirección de cadenas agrícolas y forestales, junio 30 del 2020. <https://sioc.minagricultura.gov.co/CanaAzucar/Documentos/2020-06-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>
- Ministerio de Agricultura (2020b). Cadena de palma de aceite, indicadores e instrumentos, primer trimestre del 2020. <https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/2020-03-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>.
- Ministerio de Agricultura de Colombia (2020c). Cadena de flores, follajes y ornamentales. Dirección de cadenas agrícolas y forestales, Diciembre del 2020. <https://sioc.minagricultura.gov.co/Flores/Documentos/2020-12-31%20Cifras%20Sectoriales.pdf>.
- Ministerio de Comercio (2020). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia (borrador para comentarios). <https://www.tlc.gov.co/temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion/documentos/ley-1868-informe-2020.aspx>
- Ministerio de Trabajo (2021). Informe al Congreso de la República 2020-2021. https://www.mintrabajo.gov.co/atencion-al-ciudadano/transparencia/informe-enviado-al-congreso-de-la-republica/-/document_library/FFmcDsnPm9MO/view_file/62168199
- Ministerio de Trabajo (2011). Plan de Acción Santos-Obama. <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/asuntos-internacionales/plan-de-accion-santos-obama>
- Ministerio de Salud y Protección Social (1 de marzo de 2022). Resolución 350. Por medio de la cual se adopta el protocolo general de biose-

- guridad para el desarrollo de las actividades económicas, sociales, culturales y del Estado.
- Ministerio de Salud y Protección Social (17 de julio de 2020). Resolución 1172. Por la cual se definen los términos y condiciones del reporte de información del talento humano en salud que presta sus servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de coronavirus covid-19 o que realiza vigilancia epidemiológica con el objeto de determinar el reconocimiento económico temporal. 2020.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Estudios de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales: Colombia 2016. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones. <https://bit.ly/3uNsVgA>
- ONU: casi 300 excombatientes de FARC han sido asesinados tras la firma del Acuerdo de Paz (01 de octubre de 2021). Semana. <https://bit.ly/3JhflqM>
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_836196/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020a). Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_764630/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011a). Piso de protección social para una globalización justa e inclusiva: informe del Grupo Asesor presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS. https://labordoc.ilo.org/discovery/full-display?vid=41ILO_INST:41ILO_V1&tab=Everything&docid=alma994672043402676&lang=en&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine&query=creator,exact,Harsdorff,%20Marek.,AND&mode=advanced&facet=creator,exact,Harsdorff,%20Marek.&virtualBrowse=true
- Organización Internacional del Trabajo. (2011b). Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia, 14-18 de febrero de 2011. <https://bit.ly/2RDfdv>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/pacto_gl.pdf
- Parlamento Europeo (2012) Resolución de 13 de junio de 2012, sobre el

- Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú. <https://bit.ly/32gyoS>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Coord.). (2011). Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011. Bogotá: PNUD. <https://bit.ly/2RDgR09>
- Sindicato de la UNP denuncia presuntos actos de corrupción con escoltas (26 de septiembre de 2019). La FM. <https://bit.ly/37klSx>
- Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia (SNTT) (2018). La intransigencia patronal sigue costándole la vida a los trabajadores. <https://snttdecolombia.org/noticias/la-intransigencia-patronal-sigue-costandole-la-vida-los-trabajadores/>
- Superintendencia de sociedades (2017). Desempeño del sector floricultor. Informe. Delegatura de asuntos económicos y contables. Grupo de Estudios Económicos y Financieros. Consultado en: https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_aec/estudios_financieros/Lists/sectores_economicos/DispForm.aspx?ID=25&ContentTypeId=0x0100CF6DB5D4ED3D6E499A2B425F9E6714AF.
- Superintendencia de transporte (2021). Boletín estadístico de tráfico portuario del año 2020. https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Febrero/Puertos_04/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-2020.pdf.
- Temblores ONG, Indepaz. (2021). Crisis de la violencia en el marco del Paro Nacional 2021. Registro del Observatorio de Conflictividades y DDHH de Indepaz y Temblores ONG. <https://bit.ly/3JTcBza>
- Tribunal Permanente de los Pueblos. (2021). Sentencia de la sesión sobre genocidio político, impunidad y los crímenes contra la paz en Colombia. Bucaramanga, Bogotá y Medellín, 25-27 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3jFDXOm>
- Unidad Nacional de Protección (UNP), (2020). Informe de gestión vigencia 2020, pág. 13. <https://bit.ly/3uJOK0e>
- Unidad Nacional de Protección (UNP). (2018). Informe de gestión II semestre año 2018 (Corte 01 de julio a 31 de diciembre). <https://bit.ly/3jIxWAs>
- Vásquez, Adrián. (2016). Panorama del sector minero-energético colombiano: comportamiento empresarial y diagnóstico laboral y sindical. Documentos de la Escuela N.º 105. Escuela Nacional Sindical. <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/>

DOCUMENTOS-DE-LA-ESCUELA_105-Sector-minero-energ%C3%A9tico-colombiano-Comportamiento-empresarial-y-diagn%C3%B3stico-laboral-y-sindical-2016.pdf