



**Trabajo Decente**

*Vida Digna* Colombia

#SindicalismoEsPaz

# XV Informe Nacional de Trabajo Decente-2022



© Escuela Nacional Sindical - 2022  
Calle 51 N.º 55-84  
Tel: 513 31 00  
E-mail: [fondoeditorial@ens.org.co](mailto:fondoeditorial@ens.org.co)  
<http://www.ens.org.co>  
Medellín-Colombia

Serie: Documentos de la Escuela

XV Informe Nacional de Trabajo Decente:  
“De la protesta a la propuesta: la agenda del sindicalismo para  
democratizar las relaciones laborales”

Informe preparado por la Escuela Nacional Sindical para la  
Campaña Colombiana por Trabajo Decente

Coordinación editorial:  
Mayra Restrepo

Fotografía de portada:  
«Ne Sisal», Maria Cecilia Alvarado Dominguez, 2021

Diseño y diagramación:  
Raúl Humberto París Ángel

ISSN: 1794-9270

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

# **XV INFORME NACIONAL DE TRABAJO DECENTE**

De la protesta a la propuesta: la agenda  
del sindicalismo para democratizar las  
relaciones laborales

## **Investigadores:**

Carlos Julio Díaz

Víctor Ramírez

Héctor Vásquez

Carmen Pico

**Escuela Nacional Sindical  
2022**





## Contenido

Presentación . . . . .	5
1. Colombia en cifras: indicadores para medir la economía del país . . . . .	7
1.1. Producto Interno Bruto (PIB) . . . . .	7
1.2. Comercio exterior . . . . .	11
1.3. Otras variables. . . . .	15
1.4. Indicadores laborales . . . . .	17
2. El derecho a la protección social y el piso de protección social . . . . .	21
2.1. Políticas pobres para pobres . . . . .	23
2.2. La protección en salud, riesgos laborales y en desempleo . . . . .	26
2.3. La protección social en la vejez . . . . .	28
2.4. Por un Piso de Protección Social según los criterios de la OIT. . . . .	31
3. Más allá de los riesgos laborales, la salud laboral la más afectada durante y post pandemia . . . . .	33
3.1. No universalización y exclusión histórica de la protección en riesgos laborales . . . . .	33
4. Aportes de la Conferencia Nacional del Trabajo para la negociación colectiva en Colombia . . . . .	39
4.1. Contexto . . . . .	39
4.2. Propuestas de reformas para impactar la negociación colectiva en Colombia . . . . .	41
4.3. Conclusión . . . . .	45
5. Propuesta económica alternativa para la creación de empleo: propuestas de la Misión Alternativa de Empleo . . . . .	47
6. A manera de conclusión: elementos de una agenda laboral y sindical para la democratización de las relaciones laborales . . . . .	59
Referencias bibliográficas . . . . .	65



## **Presentación**

El informe de trabajo decente del año 2022 se presenta en el marco de un gobierno, que, por primera vez en la historia de nuestro país, se ha comprometido con una agenda laboral y sindical que se propone una transición productiva y socio-laboral, para garantizar oportunidades de trabajo en cantidades y calidades suficientes para superar los dos más graves problemáticas que en materia laboral padecemos: el alto desempleo estructural y la alta precariedad de la mayor parte de los ocupados. En Colombia no hay trabajo, y una enorme mayoría de quienes logran acceder al mismo, lo hacen en condiciones de precarización.

Esto nos pone en el deber, como centro de pensamiento, de situar en la agenda del debate político las propuestas que hemos venido construyendo, conjuntamente con el movimiento sindical y otras organizaciones en la Plataforma Laboral, para democratizar las relaciones laborales en el mundo del trabajo.

El punto de partida es recuperar el protagonismo del Estado para promover el desarrollo empresarial por medio de diversas políticas como la regulación de la moneda, el comercio y los mercados, la progresividad y equidad en la tributación, el fomento de la industria nacional, la promoción combinada del desarrollo de la infraestructura y de la ciencia y la tecnología para mejorar la productividad de la economía, además de garantizar la disponibilidad de crédito adecuado para la inversión en el sector real. El Estado tiene por objeto desarrollar todas las ramas esenciales de la economía productiva: agricultura, minería, la energía, transporte, construcción, y la industria manufacturera, en lugar de especializarse en unas pocas áreas que podrían ser ventajosa para el comercio según lo recomienda la ortodoxia neoliberal.

Este contexto facilitaría el desarrollo de un sistema de protección social público y solidario que sea sostenible por

una progresiva participación del empleo formal en la ocupación total, las menores tasas de desempleo y la creciente productividad de la economía. De igual manera, el hecho de que se tengan empresas más productivas y rentables por su alto contenido tecnológico y de agregación de valor, que aumentaría la participación del empleo formal y la posibilidad de pagar mejores salarios, sería la base socio-económica para el ejercicio de las libertades sindicales y la negociación colectiva.

El nuevo gobierno elegido representa las expectativas de cambio que desea la sociedad colombiana, y de manera particular la clase trabajadora, a tal punto que el Ministerio de Trabajo, que desde hace décadas ha estado al servicio de las políticas neoliberales de precarización laboral, hoy se encuentra bajo la dirección de destacados dirigentes sindicales de sindicatos emblemáticos del país como Fecode y la Unión Sindical Obrera (USO).

Es un hecho real que la mayoría de las propuestas de agenda del sindicalismo para resolver los problemas estructurales de desempleo, precariedad laboral, exclusión social, violencia antisindical, limitaciones a las libertades sindicales, recorte de derechos laborales, entre otros, se podrían transformar en políticas públicas.

El sindicalismo ha dado un salto cualitativo de la protesta a la propuesta, que tuvo su momento más destacado en la Conferencia Nacional del Trabajo realizada el 8 de septiembre en Bogotá, en donde la Ministra de Trabajo y el Viceministro de relaciones laborales recibieron de mano de las centrales sindicales CUT, CGT y CTC las propuestas, elaboradas con el apoyo de la Plataforma Laboral, en tres grandes bloques: unas para ser incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo, otras para ser implementadas mediante decretos reglamentarios del Ministerio de Trabajo y, las últimas, para tramitarse por vía legislativa.

Lo que viene será un proceso nacional de amplios diálogos con los actores del mundo del trabajo para llegar a acuerdos que permitan transformar las relaciones laborales históricamente autoritarias de nuestro país, por un modelo de relaciones laborales mucho más democráticas.

# **1. Colombia en cifras: indicadores para medir la economía del país**

Más allá de que una economía como la colombiana pertenezca al selecto grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), bajo la premisa de que el país es una economía de renta media-alta, la realidad es muy diferente. Colombia se ha caracterizado por ser una economía altamente dependiente de los choques externos, pero esa dependencia hoy toma más importancia por el actual contexto global.

La depreciación de la moneda colombiana, los altos niveles de las tasas interés, la dependencia productiva del sector minero-energético, los bajos ingresos y la alta inflación son apenas algunos de los problemas que se visibilizan hoy en el país y que coloca demasiados retos para el nuevo Gobierno de Gustavo Petro en la construcción de su Plan Nacional de Desarrollo, como la hoja de ruta del país en los próximos cuatro años.

Por esto, se muestra un contexto de la situación económica del país que pasa de lo productivo y lo social a la propuesta del entonces candidato a la presidencia con el fin de tener un panorama lo más completo posible del estado de la economía nacional.

## **1.1. Producto Interno Bruto (PIB)**

La pandemia del Covid-19 generó un efecto económico adverso para el país, provocando una de las peores crisis económicas de las que se tiene registro. Los efectos en países emergentes y en desarrollo no fueron la excepción, y para el caso específico de América Latina y el Caribe se presentaron caídas pronunciadas, como la de la economía panameña (-17,9%), y otras con menor impacto, como la paraguaya (-0,8%).

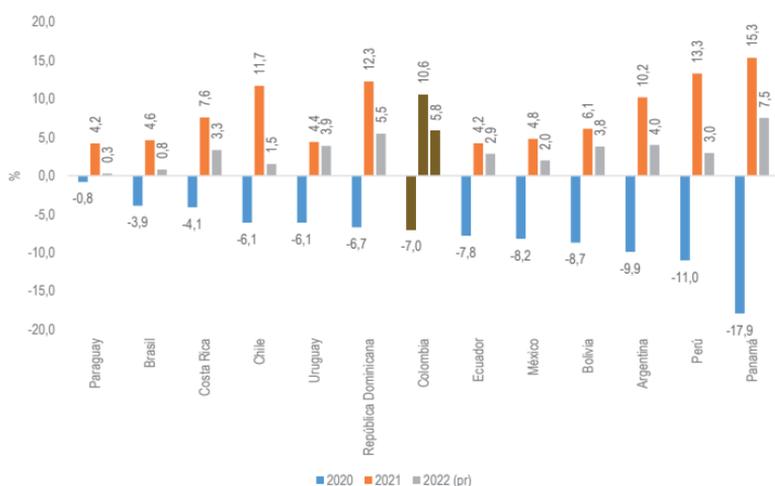
Para 2020, el PIB de Colombia presentó una caída de 7% según los resultados del DANE, siendo los sectores de

la construcción (-26,8%); la explotación de minas y canteras (-15,6%) y comercio y otras actividades (-13,7%) las actividades con las mayores contracciones, coincidiendo con los confinamientos estrictos realizados este año.

La economía durante el año 2021, al igual que en la mayor parte de países, sufre un efecto ‘rebote’ en el PIB por la reapertura y reactivación económica global. Así, países como Chile, República Dominicana, Perú, Panamá, Colombia y Argentina presentaron crecimientos de dos dígitos para el año 2021 por efecto de la reactivación del comercio interno y externo, la liberación de los flujos de personas en el turismo y el aumento en los precios de las más importantes materias primas.

Se estima que para el año 2022 el crecimiento se verá ralentizado por el alto grado de incertidumbre alrededor de varios temas como las emisiones cuantitativas de los bancos centrales, el conflicto entre Rusia y Ucrania y el aumento en la inflación alrededor del mundo que está llevando a los Bancos Centrales al aumento en las tasas de interés de política monetaria, específicamente por parte de la FED de Estados Unidos, lo cual está generando depreciación de las monedas a nivel global y pérdida del poder adquisitivo de las personas ante el aumento generalizado de precios, especialmente de los alimentos. De esta manera, el crecimiento para 2022 ya no se ubicará en dos dígitos, sino que, según las proyecciones del FMI, se ubicarán en máximo 7,5% como es el caso de Panamá y para Colombia se espera un crecimiento de 5,8%, cifra que ha sido revisada al alza por el Banco de la República en su reunión de agosto de 2022 hasta un 6,75%.

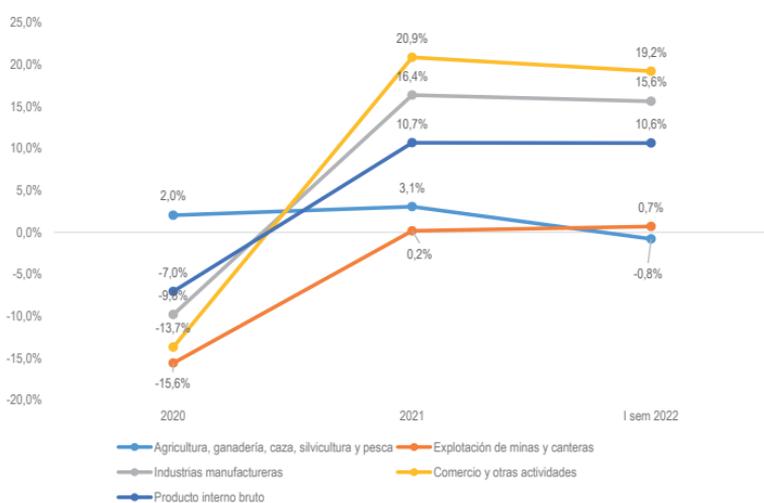
**Gráfico 1. Crecimiento del PIB por países seleccionados en ALC, 2020.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del *World Economic Outlook* del FMI. (pr): proyectado.

De forma específica para Colombia, el comportamiento de los sectores mostró una importante caída para el año 2020 por efecto de la pandemia, aunque hay que exceptuar de este análisis lo ocurrido con el sector agricultura, por cuenta de que fue uno de los tres sectores, junto con los sectores financiero e inmobiliario, que obtuvieron cifras positivas de crecimiento en un contexto de contracción generalizada de la economía. Sin embargo, para 2021, el sector agropecuario presentó una leve mejora en su crecimiento, diferente a los extraordinarios crecimientos de otros sectores como el comercio y el industrial manufacturero (20,9% y 16,4% respectivamente). Ya para las cifras del I semestre de 2022, el comportamiento del agro presenta una contracción de -0,8% y sectores como el minero apenas crecen al 0,7% a pesar del favorable comportamiento de los precios de minerales como el carbón y el ferróniquel y de hidrocarburos como el petróleo.

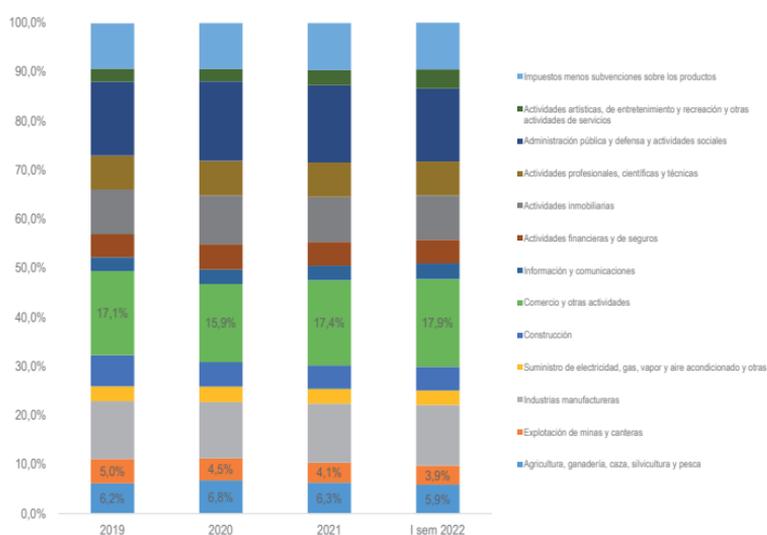
**Gráfica 2. Crecimiento económico por sectores seleccionados 2020 - I semestre de 2022.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

A pesar de este comportamiento en el crecimiento por sectores económicos, el comercio se sigue posicionando como el sector con mayor peso dentro de la economía nacional con una participación sobre el PIB de 17,9% para el I semestre de 2022, hasta el momento, siendo la más alta desde el año 2019, mientras que sectores como el minero y la agricultura participan menos en la actividad económica del país, siendo este último uno de los que más aporta a la ocupación del país.

**Gráfica 3. Distribución del PIB Nacional por sector económico 2019 - I semestre de 2022.**

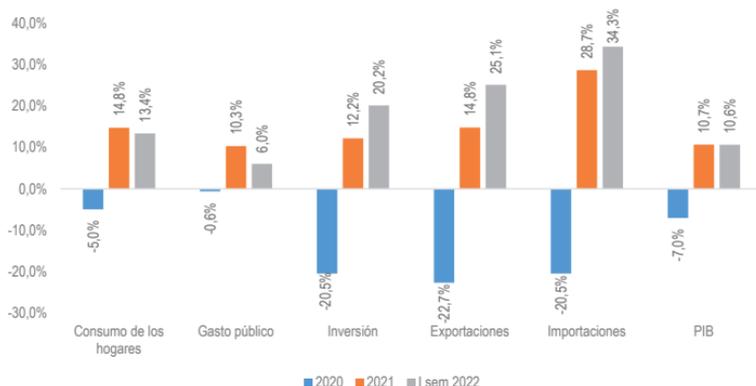


Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Por el lado de la demanda o el gasto, todas las variables presentaron una contracción importante para el año 2020 por cuenta de la pandemia, siendo las exportaciones las más afectadas con una contracción de -22,7%; seguida por la inversión con una caída de -20,5%, misma cifra para las importaciones; después se ve la caída del consumo de los hogares con -5% y el gasto público con una caída de -0,6%, siendo este último uno de los determinantes para que la caída de la economía en su conjunto no fuera mayor producto del gasto extraordinario generado para atender las necesidades derivadas de la pandemia a través de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Para 2021, al igual que por el lado de la producción, también se ve un repunte en varias de las variables que componen la demanda, aunque la que presenta la más alta variación es el aumento de las importaciones que, a su vez, le resta al PIB nacional con un crecimiento de 28,7% y en primer semestre de 2022 aumenta un 34,3% comparado con el mismo periodo de 2021; mientras, que, el consumo de los hogares se empieza a ver ralentizado durante el primer semestre de 2022, pero sigue con un crecimiento de dos dígitos: 14,8% en 2021 y 13,4% para el primer semestre de 2022, producto del encarecimiento del crédito y los altos niveles de precios en el país por cuenta de la inflación.

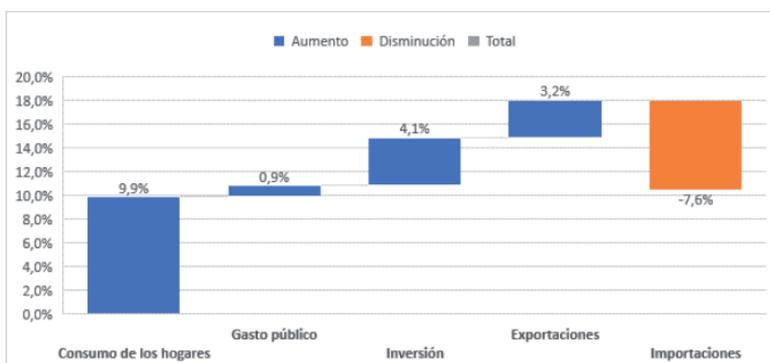
**Gráfica 4. Crecimiento anual por componente de la demanda del PIB 2020 - I semestre de 2022.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Finalmente, para 2022, los esfuerzos y aportes del consumo de los hogares (+9,9 puntos porcentuales al PIB); inversión (+4,1 puntos porcentuales) y las exportaciones (+3,2 puntos porcentuales) se ven mitigados en gran medida por el aporte negativo del crecimiento de las importaciones (-7,6 puntos porcentuales al PIB), teniendo la segunda mayor contribución después del consumo de los hogares.

**Gráfico 5. Contribución a la variación por componente de la demanda al PIB en 2022.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

## 1.2. Comercio exterior

En el caso del comercio exterior, la situación en Colombia sigue siendo la misma, la de la dependencia de la venta internacional de materias primas, especialmente las relacionadas con petróleo y carbón, las cuales se han visto favorecidas por el aumento del precio internacional en estos bienes que, en ambos casos, están viviendo los más altos precios en los últimos 5 años.

**Gráfico 6. Comportamiento internacional del petróleo Brent y del carbón en los últimos 5 años.**

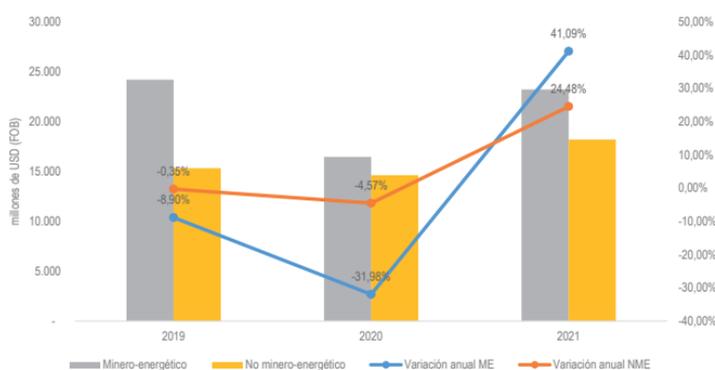


Fuente: Trading Economics.

Ante la caída global de la demanda de este tipo de bienes por cuenta de los cierres comerciales alrededor del mundo, el año 2020 fue un año especialmente difícil para el sector minero-energético. Sin embargo, la reactivación económica global generó un aumento de la demanda acelerada para estos productos, lo cual provocó un crecimiento casi que exponencial en los precios desde el año 2021 y con la guerra entre Ucrania y Rusia exacerbó esta problemática al ser este último uno de los mayores productores de bienes minero-energéticos alrededor del mundo, especialmente en petróleo y gas natural.

Así las cosas, después de una reducción en las ventas al exterior de bienes minero-energéticos de -31,98% en 2020, el año 2021 presentó un crecimiento de 41,09%, pero no así en su crecimiento económico medido por el PIB, según lo mostrado en la gráfico 7.

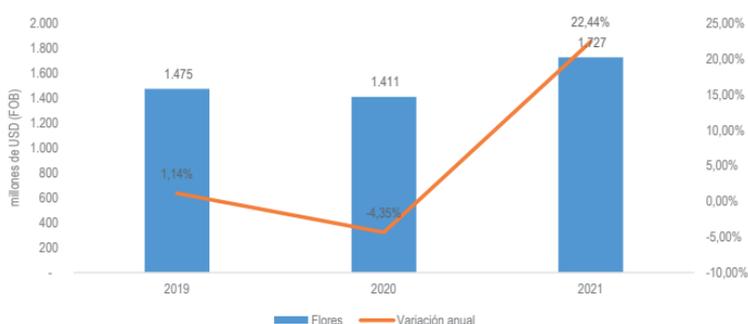
**Gráfico 7. Exportaciones minero-energéticas y no minero-energéticas con su variación anual 2019-2021.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del MinCIT.

En productos, como las flores, el efecto no se dio de una manera tan fuerte como lo fue en el sector minero-energético por cuenta que el inicio de la declaratoria de pandemia por parte de la OMS se realizó el 11 de marzo de 2020, lo cual no afectó una de las temporadas más altas de demanda de flores a nivel como global como lo es San Valentín en febrero de cada año. Por esta razón, la caída en la venta internacional de flores en 2020 apenas llega a un -4,35%, menos que la caída global de las exportaciones que llegó a -21,36%, pero si presentó un repunte importante para 2021 con ventas que superaron los USD 1.727 millones y un crecimiento de 22,44%.

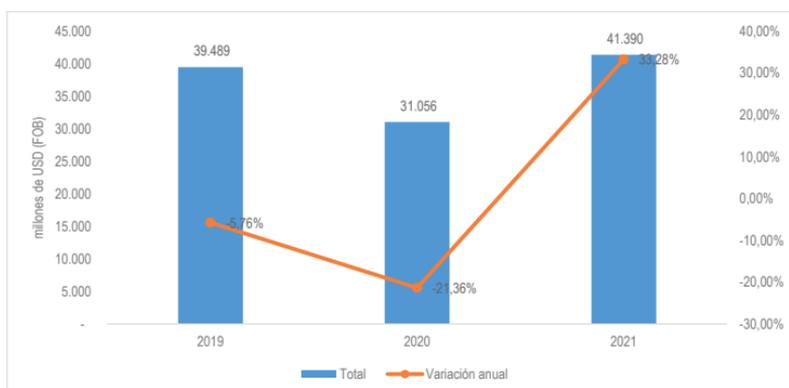
**Gráfico 8. Exportaciones de flores y variación anual 2019 - 2021.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del MinCIT.

Teniendo en cuenta el contexto mencionado, las exportaciones colombianas venían ya de ‘capa caída’ desde el año 2019 cuando su crecimiento había sido de -5,76%; la pandemia profundizó este problema e hizo contraer las ventas al extranjero un 21,36%; ahora, para 2021, presentan una recuperación de 33,28% lo cual pareciera una cifra esperanzadora en todo el contexto económico que vive el país. Sin embargo, es importante analizar lo que sucede con las importaciones.

**Gráfico 9. Exportaciones totales colombianas y variación anual 2019 – 2021.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del MinCIT.

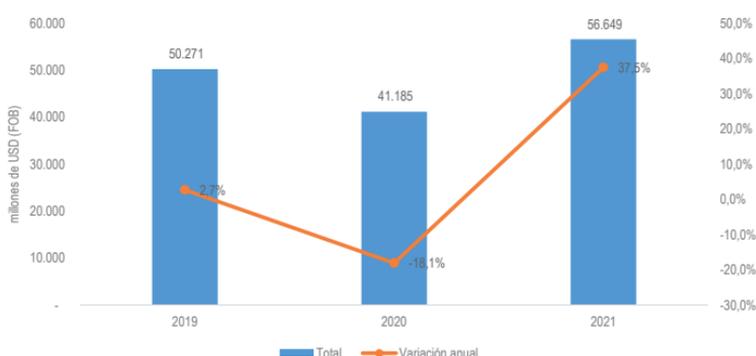
Ya las cifras más recientes entre enero y julio de 2022 muestran que las exportaciones del país han crecido un 59,76%, comportamiento jalonado por el crecimiento en 86,44% de las exportaciones de bienes minero-energéticos; 98,85% en productos tradicionales<sup>1</sup>; 105,62% en la categoría de principales productos<sup>2</sup>, teniendo las flores un aumento importante de 150,71% pasando de vender USD 546 millones entre enero y julio de 2021 a más de USD 1.370 millones en el mismo periodo de 2022; mientras que los bienes industriales apenas aumentan en 17,74% para el periodo analizado.

Por el lado de las importaciones, las cuales como se vio antes, restan al PIB, se ve un comportamiento más favorable en la llegada de bienes al país, lo cual afecta en gran medida la producción nacional. Según el MinCIT, en 2018, del total de importaciones desde países con los cuales Colombia no tenía acuerdo comercial, un 37,3% competía con los bienes nacionales; la relación con los países con los cuales Colombia tenía un Tratado de Libre Comercio (TLC) asciende a 34,8%.

En este contexto, las importaciones colombianas superaron los USD 56.600 millones en 2021 creciendo un 37,5%, superior al crecimiento de las exportaciones (33,28%) y explicadas en un 81,1% por las compras de bienes industriales, lo cual sigue siendo evidencia de la baja diversificación productiva de la economía colombiana y su dependencia del sector minero-energético para poder comprar bienes con alto valor agregado en el exterior en un contexto de alta depreciación del peso colombiano, lo cual encarece estas importaciones y contribuye al aumento de la inflación.

1. Incluye: café, carbón, derivados del petróleo, ferróníquel y petróleo.  
2. Incluye: productos tradicionales, bananos, esmeraldas y flores.

**Gráfico 10. Importaciones totales de Colombia y variación anual 2019-2021.**

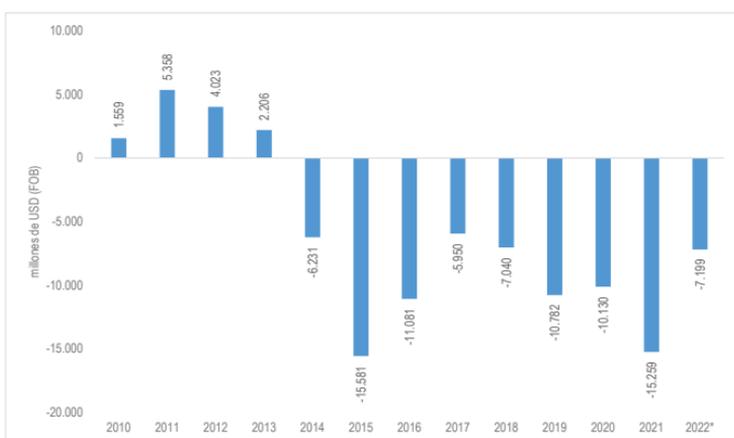


Fuente: elaboración propia con base en datos del MinCIT.

Las cifras más recientes muestran que entre enero y julio de 2022 las compras colombianas al exterior aumentaron un 44,3%. Este resultado ubica la Balanza Comercial con déficit por USD 7.199 millones, una reducción frente al mismo periodo de 2021. Con algunos socios comerciales como Estados Unidos, el déficit comercial crece un 157,8% y con China aumenta un 87,7%.

Para el año 2021, el déficit comercial colombiano fue el segundo más alto registrado desde 1980 llegando a los USD 15.259 millones y fue el octavo año consecutivo de déficit para el país.

**Gráfico 11. Balanza comercial de Colombia 2010 - 2022\*.**



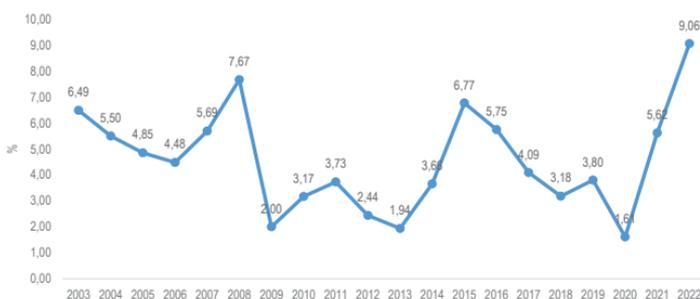
Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE. \*Cifra a julio.

### 1.3. Otras variables

Como se mencionó anteriormente, uno de los problemas que se presenta no solo en Colombia sino a nivel global es la creciente inflación en la mayoría de los países. Para el caso colombiano el rango meta establecido por el Banco de la Re-

publica es el de tener una inflación entre el 2% y 4%. Sin embargo, el año 2021 cerró con una inflación de 5,62%, nivel que no se veía desde 2016 y hasta septiembre de 2022 la inflación se ubica en 11,44%, el nivel más alto en los últimos 20 años.

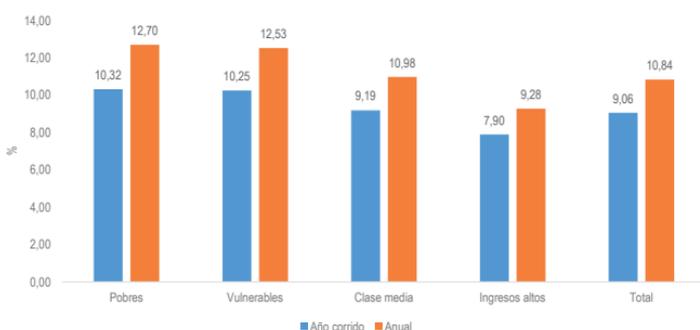
**Gráfico 12. Inflación en Colombia 2003-2022.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE. 2022. Cifra a agosto.

Lo más preocupante de esta situación frente a la inflación es que termina afectando a las personas en condición de pobreza y con mayor vulnerabilidad. Teniendo en cuenta las más recientes cifras de inflación publicadas por el DANE, para lo corrido del año, la inflación en las personas en condición de pobreza asciende a 10,32%, mientras que para las personas con ingresos altos aumenta un 7,9% exacerbando uno de los grandes problemas en el país, la desigualdad.

**Gráfico 13. Inflación año corrido y anual por nivel de ingresos con corte a agosto de 2022.**



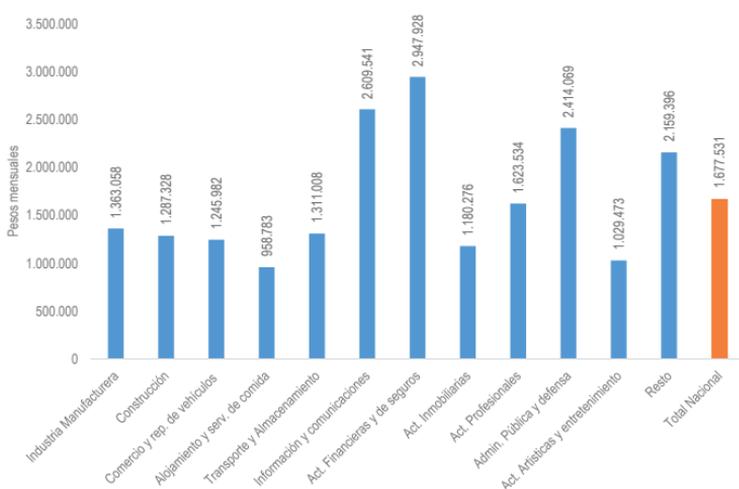
Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Esta situación ha motivado al Banco de la Republica a un aumento en la tasa de interés de política monetaria la cual se ubica en un 9% para el mes de agosto de 2022 encareciendo el acceso al crédito y haciendo aumentar la tasa de interés de usura que para septiembre se ubicó en 35,25% efectivo anual, buscando la manera de frenar el consumo en el país, especialmente de los hogares para que se presione una baja en la inflación. Sin embargo, no es un tema de demanda lo que está

impulsando la inflación, sino la limitación en la oferta sumado al crecimiento de las importaciones y la depreciación de la moneda las que están incidiendo en este comportamiento. Finalmente, elementos como el eventual aumento del precio en la Gasolina de Motor Corriente (GMC) por cuenta en la reducción del déficit que hay en el FEPC podría presionar una mayor alza en la inflación en lo que queda de 2022, afectando de forma importante el bolsillo de los hogares.

Esta afectación al bolsillo se da en una economía que no tiene altos ingresos laborales. Para 2021, los ingresos laborales en Colombia rondaban \$ 1.677.531 mensuales, apenas un 0,4% más que el registro de 2020 (\$ 1.670.743), según las cifras del Departamento Nacional de Planeación. La actividad económica con mayor ingreso promedio es la de actividades financiera y de seguros con \$ 2.947.928 mensual; seguido por información y comunicaciones con \$ 2.609.541 mensuales; y, administración pública y defensa con \$ 2.414.069. Las que menos retribuyen son: alojamiento y servicio de comida con \$ 958.783 mensuales; actividades artísticas y entretenimiento con \$ 1.029.473; y, actividades inmobiliarias con \$ 1.180.276 mensuales.

**Gráfico 14. Promedio salarial por sector en Colombia 2021 (13 ciudades).**



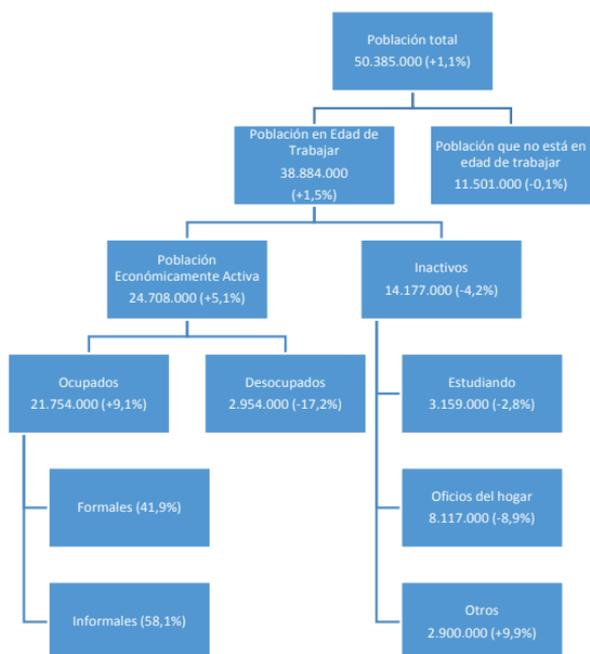
Fuente: elaboración propia con base en datos del DNP.

#### 1.4. Indicadores laborales

La reactivación económica del año 2021 que continúa con un buen ritmo para el año 2022 ha tenido su incidencia en las tendencias de los indicadores laborales. Entre enero y julio de 2022 los ocupados en el país aumentaron en 9,1%, mientras que los desocupados se redujeron en 17,2% comparado con el

mismo periodo de 2021. Esta situación ubica el desempleo en 12% para lo corrido de 2022, inferior en 3,2 puntos porcentuales a la tasa de desempleo de los primeros 7 meses de 2021, cuando se ubicaba en 15,2%.

**Gráfico 15. Estructura mercado laboral Colombia enero-julio 2022.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

En el comportamiento laboral se encuentran sesgos de género que son importantes de resaltar. Por sexo, las mujeres son la mayor cantidad de la población en el país (51,3% vs 48,7% de los hombres). Sin embargo, su participación en la fuerza de trabajo apenas es del 42,1% versus el 57,9% de los hombres por cuenta de la inactividad, ya que allí la participación de las mujeres aumenta a un 69,1%. Específicamente, en la realización de oficios del hogar como es llamado por el DANE, que en su mayor parte son labores del cuidado. De cada 10 personas que están en esta actividad 9 son mujeres, lo cual indica que hay un sesgo alto en la medición del desempleo ya que estas personas no entran dentro de este indicador a pesar de que contribuyen con cerca del 20% del PIB nacional según la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado. Frente al desempleo, las mujeres también tienen una mayor participación con el 54,1% de los desocupados del país.

En lo que respecta a la situación de los jóvenes en el país la situación es un poco más crítica ya que para esta parte de la población la tasa de desempleo asciende a 19,9%, cifra inferior al 24,3% registrado en el mismo periodo de 2021, lo cual muestra una mejora, pero con mucho por hacer para





## **2. El derecho a la protección social y el piso de protección social**

Colombia tiene hoy por primera vez en su historia un gobierno progresista, que además está presidido por una persona que militó en un movimiento político que fue parte de la Asamblea Nacional Constituyente que en 1991 reformó nuestra constitución política. Esa reforma cambió la naturaleza de nuestro Estado, que en la constitución de 1886 se limitaba sólo a definir a la nación colombiana simplemente como “República unitaria” (art. 1), y que en la reforma del 91 empezó a denominarse como un “Estado social de derecho”, fundado “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1).

Los únicos derechos que reconocía la constitución de 1886, eran los derechos civiles y políticos que habían reivindicado las revoluciones liberales de los siglos 18 y 19, como el derecho a la propiedad, (libertad de empresa), el derecho a la libertad, a la expresión, al sufragio (del que estaban excluidas las mujeres, los analfabetos, los pobres y la población afro descendiente); o la libertad para trabajar o desempeñar cualquier oficio; o los derechos de petición y de reunión.

La única referencia a un derecho social en la constitución del 86 estaba contenida en el **Artículo 32**, en el que se reconocía que el Estado podrá intervenir, “por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular”.

El cambio en la naturaleza del Estado que introdujo la reforma del 91, implicó la introducción de una serie de derechos para hacer realidad su naturaleza de “Estado Social”, como los contenidos en el capítulo 2, referidos a “los derechos sociales, económicos y culturales”, y los que se refieren

específicamente al núcleo esencial del Estado Social, como lo es el Derecho a la Protección Social, que están contenidos en los artículos 1, 2, 5, 42, 44, 46 y 64 de la Constitución de 1991.

Hasta ahora, ninguno de los gobiernos que se sucedieron después de la reforma del 91 se propuso desarrollar y concretar, a través de políticas públicas, los artículos referidos a ese “núcleo esencial” del Estado Social, como lo es el Derecho a la Protección Social. La ley 100 de 1993, que reformó el sistema pensional y de salud, tuvo la virtud de ampliar la cobertura del derecho a la salud, pero convirtió estos derechos en oportunidad de lucro, lo que ha servido para transferirle billonarios recursos a empresas que manejan la seguridad social como negocio,<sup>3</sup> mientras que la mayor parte de la población, o está excluida del derecho a la pensión, o tiene que padecer las precariedades y carencias del sistema de salud.<sup>4</sup>

Las demás iniciativas que se han desarrollado después de la reforma del 91, como los programas “Colombia Mayor”, “Familias en acción” e “ingreso solidario”, no han sido más que políticas para paliar los efectos que las crisis económicas han causado sobre los sectores de la población más pobre y vulnerable, y han funcionado más como políticas asistencialistas que no sacan a las personas de la pobreza, al mismo tiempo que han tenido un manejo clientelar para asegurar votos en tiempos electorales. Y el supuesto “piso de protección social” que se adoptó en el plan de desarrollo del gobierno del Presidente Duque, no es más que una mala caricatura del piso propuesto por la OIT.

La información siguiente presenta un panorama reciente del estado de la protección social en Colombia, tanto de los trabajadores y trabajadoras, como de la población pobre y vulnerable, indicadores que constituyen la línea de base de la que debe partir el actual gobierno, lo que nos permitirá medir su coherencia en la implementación de una política efectiva en este terreno.

---

3. Los fondos privados de pensiones manejan hoy más de \$394,4 billones y sus utilidades netas en 2021 fueron de \$1,034 billones, el 56% en manos del banquero Sarmiento Angulo.

4. Entre 2019 y marzo de 2021, la Corte Constitucional recibió 330.535 tutelas pidiendo la protección del derecho a la salud. Es el segundo derecho más tutelado, después del derecho de petición. Mientras tanto, florece el negocio del aseguramiento en salud a través de la medicina pre pagada, pólizas y planes complementarios en salud.

## 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
Ahorradores 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

Fuente: Departamento de Prosperidad Social, DANE, Ministerio del Trabajo.

La característica principal de los diversos programas que en materia de protección social se han implementado en el país, es que ninguno de ellos saca a nadie de su situación de pobreza, ni siquiera de la situación de pobreza extrema en que se haya una buena proporción de la población, el 39,3% y el 12,2% del total de la población, respectivamente. (DANE, datos a 2021), y en cambio, han tenido un manejo clientelar que le ha servido a los partidos que han gobernado al país para capturar votos y corromper la democracia.

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 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 están focalizados en las personas y hogares más pobres.

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 usaron miles de hogares para denunciar la situación de hambre en la que se encontraban por la falta de ingresos), y también como reacción a la propuesta de "Renta Básica de Emergencia" que hicieron 54 parlamentarios durante la pandemia del Covid, (proyecto de Ley 310 de 2020), la que fue negada por la bancada mayoritaria del Congreso liderada por

el Centro Democrático. Este programa tiene una cobertura que, según el Departamento de la Prosperidad Social, cubre hoy a 4.850.000 de hogares. Estos hogares reciben cada mes \$190.000, o \$47.500 por persona, si dividimos por el número de personas que integran los hogares que reciben este beneficio, una suma que apenas representa el 13,3% del valor de la línea de pobreza (hoy en \$354.031 por mes y por persona), o el 29,5% del valor de la línea de indigencia (hoy en \$161.099 por mes y por persona según el DANE).

Por su parte, el programa “**Familias en acción**” fue diseñado y puesto en marcha desde el año 2000, con recursos del BID, 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 3 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<sup>5</sup>, dirigida a la población pobre clasificada en los niveles 1 y 2 del antiguo SISBEN.

En marzo de este año, el Departamento de la Prosperidad social anunciaba que 2.067.193 hogares se estaban beneficiando de este programa, para los cuales en ese mes se habían destinado \$317.350 millones de pesos, lo que equivalía a \$153.517 por hogar, o \$38.379 por persona, una suma que apenas representa el 23,8% del valor de la línea de indigencia, o el 10,8% del valor de la línea de pobreza<sup>6</sup>.

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 1.752.121 cupos, el 22,4% de las personas mayores que no tienen pensión, las que reciben un subsidio de \$80.000 por mes, suma que equivale al 49,6% del valor de la línea de indigencia, o el 22,6% del valor de la línea de pobreza.

Por su parte, los BEPS, o Beneficios Económicos Periódicos, aunque ya venía del gobierno anterior, el partido Centro

---

5. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/6063/6164#:~:text=El%20programa%20Familias%20en%20Acci%C3%B3n%20fue%20dise%C3%B1ado%20y%20puesto%20en,actual%20mandatario%20Juan%20Manuel%20Santos>.

6. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/familias-en-accion-amplia-la-fecha-de-entrega-de-incentivos-del-primer-ciclo-de-pagos-del-ano/>

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-”.<sup>7</sup>

Más que asegurar el derecho efectivo a la protección social, este programa lo que se propone es mejorar indicadores en materia de “formalización laboral” y de cobertura del sistema de protección social, 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<sup>8</sup>: a 2021 se encontraban afiliados 1.522.814 personas, pero ahorradores efectivos, es decir, aquellos que al menos hicieron 6 ahorros en el año, equivalentes a seis (6) salarios mínimos diarios legales cada ahorro, apenas eran 197.841, el 13,0% del total de los afiliados, 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 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 Mintrabajo. Es tan precario el monto de la “anualidad vitalicia” que Mintra-

---

7. Ministerio del Trabajo. INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2020 – 2021, págs., 204 a 2016.

8. Ibid, pag.,

bajo 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.

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, 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 han sustentado al 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.**

	2019	Part. %	2020	2021	2022	Part. %
Población ocupada	22.816.142	100	21.332.079	21.856.970	22.087.473	100
Salud Contributivo	10.691.694	46,9	9.883.658	10.077.344	11.497.613	
Riesgos Laborales	10.180.869	44,6	10.044.023	10.688.280	11.636.659	52,7
Cesantías *	10.257.726	45,0	10.681.341	11.023.997	11.568.726	52,4
Pensiones (cotizantes)*	9.766.133	42,8	9.515.466	10.185.470	10.373.467	47,0
Trabajadores con SPS (promedio)	10.224.106	44,8	10.031.122	10.493.773	11.192.951	50,7

\*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, FASECOLDA, FOMAG, Anexo al mensaje presidencial, proyecto de ley Presupuesto general de la Nación 2021.

La población trabajadora total cubierta por el sistema de protección contributiva fue en promedio del 50,7% en 2022, con un incremento de 5,9 pp en cuatro años. Nos estamos refiriendo a la población trabajadora que cotiza al sistema de protección social, porque tiene un contrato laboral que obliga a cotizaciones de 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 por la vía 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). Según el Ministerio de Salud, la cobertura total en salud (régimen especial y excepción, régimen contributivo, y régimen subsidiado), tiene una cobertura del 97,78% de la población, pero su efectividad está medida por las miles de tutelas que cada año llegan a los juzgados demandando el acceso a este derecho,<sup>9</sup> y por el buen estado del negocio del aseguramiento en salud al que, por la precariedad del servicio, acuden los sectores de la población con mayores ingresos.

Al sistema de riesgos laborales cotizan 11,5 millones, el 52,06% de la población ocupada total; a cesantías el 52,4%, una cifra que incluye a los fondos privados, al Fondo Nacional del ahorro, a los maestros y maestras y a los militares y policías. Finalmente, al sistema pensional cotizan efectivamente (por lo menos 6 meses de cotizaciones por año), 10,4 millones, o el 47,0% 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 si 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. En 2021, los 4 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 cubrirían un poco más del valor de la canasta familiar de un solo mes. 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<sup>10</sup>), lo que convierte este recurso prácticamente en “plata de bolsillo”, como ocurre efectivamente en la vida cotidiana de los trabajadores. En este sentido, y para paliar la precariedad en la

---

9. Entre 2019 y marzo de 2021, la Corte Constitucional recibió 330.535 tutelas pidiendo la protección del derecho a la salud. Es el segundo derecho más tutelado, después del derecho de petición, que registra 408.933 tutelas para el mismo periodo. El tercer lugar lo ocupa el derecho al debido proceso, con 125.601 recursos. 22 jun 2021

10. La preocupante desigualdad de ingresos laborales de las personas ocupadas en Colombia. Revista Sur - Semana 50 del año 202 diciembre, 2021. Luis Jorge Garay S. & Jorge Enrique Espitia Z.

que queda el trabajador cesante y su familia, en el gobierno de Uribe se le agregó a las Cajas de Compensación Familiar 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. 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”<sup>11</sup>.

### 2.3. La protección social en la vejez

**Tabla 3. Pensionados y población excluida del derecho a la pensión**

	2019	Part. %	2020	2021	2022	Part. %
Población Mayor (mujeres 57 años, hombres, 60 años)	6.893.117	100	7.202.550	7.509.458	7.818.896	100
- Pensionados*	2.067.988	30,0	2.161.026	2.266.529	2.340.938	29,9
- Colombia mayor	1.553.462	22,5	1.725.121	1.727.121	1.752.121	22,4

\*Incluye a los pensionados mayores de 57 y 62 años de los fondos privados, Colpensiones, FOMAG, fuerzas armadas y policía.

Fuente: SUPERFINANCIERA, FOMAG, CASUR y CREMIL

Este año, la población trabajadora afiliada al sistema pensional era de 25.3 millones de personas. Sin embargo, los afiliados cotizantes eran apenas 10,4 millones, el 41,1% de los afiliados. La diferencia está en que el afiliado nunca es retirado del sistema, aunque no haga parte de la población activa, y el cotizante es el que durante el año cotiza por lo menos 6 meses y por lo tanto tiene alguna expectativa de pensionarse. Sin embargo, tampoco éstos tiene 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 semanas 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, pues más de la mitad de los trabajadores están en la economía informal y no cotizan, y los que tienen trabajos formales, sus empleos no les aseguran estabilidad laboral por 22 o 25 años consecuti-

11. Misión Alternativa de Empleo e Ingresos Propuestas para una Colombia incluyente. Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente. Ricardo Bonilla González, pág. 34.

vos que es lo que asegura más de mil semanas de cotización al sistema.

Y es que el modelo pensional está diseñado para que se pensionen únicamente personas que trabajen en el sector formal de la economía, que tengan una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en las zonas urbanas, lo que explica el porqué de cada 4 afiliados en los fondos privados que cumplen la edad y 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 1 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, (las denominadas “amas de casa”).
- 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 27,0% de las trabajadoras del comercio, entre otros.<sup>12</sup>
- 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, el 29,9% del total de la población adulta mayor, 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, desde los sindicatos la propuesta es la creación de un sistema pensional de pilares, la cual acogió el gobierno actual, en el siguiente sentido:<sup>13</sup>

- 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, de si ha cotizado o no al sistema, un ingreso mínimo equivalente

---

12. Cálculos del autor sobre la base de las Encuestas anuales de industria, servicios y comercio del DANE para 2020.

13. Desde 2017, la ENS y FESCOL propiciaron varios encuentros con sindicatos de la CUT, (especialmente del sector de la protección social), y de la CTC, y con ellos se construyó esta propuesta.

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 Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Pacto Mundial para el Empleo<sup>14</sup>. En Colombia se ha estado aplicando parcial y precariamente a través del régimen subsidiado de salud, el programa Familias en Acción y la política pública para el adulto mayor, y en el último año, a través del programa Ingreso Solidario. 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, administrado por Colpensiones, con cotizaciones obligatorias hasta 4 salarios mínimos legales, asegurando una pensión en las condiciones que están establecidas para el régimen de prima media.
- Un tercer pilar, obligatorio para trabajadores que deven-guen más de 4 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 6 meses remunerados. (Esta propuesta se puede hacer como alternativa a la igualación de la edad de pensión entre hombres y mujeres.

---

14. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo, 2009. Pág. 7. Citado por: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL, Para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo convocado por la OIT en colaboración con la OMS, y presidido por Michelle Bachelet. OIT, 2011. Pág. 10.

## 2.4. Por un Piso de Protección Social según los criterios de la OIT

Colombia hace parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en 1919. Según los estatutos de la OIT, ser parte de ella nos compromete a incorporar en nuestra legislación los convenios y recomendaciones aprobadas por esta entidad en sus Conferencias, y a promover políticas públicas que efectivamente signifique su desarrollo y concreción. Sobre el derecho a la protección social la OIT ha aprobado 7 Convenios y dos recomendaciones, entre ellos 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:

- a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- b) 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;
- c) 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
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

El falso piso de protección social que el gobierno del Centro Democrático aprobó en su plan de desarrollo está muy lejos de estos lineamientos, y los auxilios monetarios que los más pobres reciben a través de los programas “familias en acción”, “ingreso solidario” y “Colombia Mayor”, ni siquiera cubren el valor de la línea de indigencia. Las personas sin em-

pleo tampoco reciben ningún ingreso; ni los discapacitados que por su condición no encuentran un lugar en el mercado de trabajo; ni las personas mayores que no reciben pensión; ni las mujeres que mayoritariamente se ocupan de la economía del cuidado, cuya actividad es esencial para mejorar la productividad de toda la economía. Todos estos factores de exclusión contribuyen a que Colombia sea uno de los países con mayores niveles de población pobre y en extrema pobreza.

El gobierno del Pacto Histórico ha manifestado que tiene la voluntad para implementar programas que se enmarquen en la perspectiva propuesta por la Recomendación 202 de la OIT, y en este sentido planteó de manera concreta dos programas: el reconocimiento de medio salario mínimo para las personas mayores que no reciben pensión, ni tienen otro tipo de renta, y una suma igual para las mujeres cabeza de hogar, que son pobres y que se ocupan de la economía del cuidado.

Este sería un muy buen comienzo en esa perspectiva, pues la implantación de un piso de protección social como el propuesto por la OIT, que exige recursos que hoy no son posibles por causa de un régimen tributario que le concede enormes gabelas a los más ricos y superricos, sólo se puede implementar hoy de manera progresiva mientras se fortalecen las finanzas del Estado, de tal manera que más adelante se puedan financiar los demás componentes del Piso de Protección social, como el que plantea “la 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”, que debe ser el siguiente paso por parte del gobierno en este terreno.

### **3. Más allá de los riesgos laborales, la salud laboral la más afectada durante y post pandemia**

Se asiste a un nuevo contexto nacional e internacional, producto no solo de los cambios en la dinámica de la crisis económica y social mundial, de las transformaciones del trabajo y de los cambios en la organización del trabajo (irrupción del teletrabajo, trabajo remoto entre otras transformaciones) aunado a los efectos de la pandemia por COVID-19, que tienen impactos, entre muchos otros aspectos, sobre la salud y la seguridad de los que trabajan y riesgos laborales, sino pero en contrapeso se asiste a los esperados cambios a nivel nacional por el inicio de un nuevo gobierno alternativo que promete transformaciones necesarias y esperadas. Por otro lado, aunque en los debates de la agenda pública, no aparece los riesgos laborales, éstos son esenciales no sólo por la garantía del derecho a la salud en el trabajo y el derecho a la protección social frente a la ocurrencia de accidentes y enfermedades laborales, sino porque su ausencia produce sufrimiento, dolor, mutilaciones, enfermedad y muerte en el trabajo, que se sintetizan así:

#### **3.1. No universalización y exclusión histórica de la protección en riesgos laborales**

Aunque hace cerca de 30 años que se inició la cobertura del Sistema de Riesgos Laborales en el país, (1994), la ansiada universalidad de la protección en riesgos laborales no se ha logrado, según reportan las ARL (Administradoras de Riesgos Laborales) ha diciembre de 2021 de los más de 20 millones de trabajadores tan solo el 50% están cubiertos por la seguridad social en riesgos laborales, o mejor de cada 10 trabajadores y trabajadoras colombianas más de 5 de ellas o ellos, no se encuentran afiliados y se encuentra excluida de dicha protección social. Pero preocupa además la situación de los independientes, ya que menos del 5% de ellos se encontraba cubierto en riesgos laborales. (cuadro 4). Los afiliados al

SGRL en el 2020 fueron 10.123.385 y en contraste con el 2021 cuya la totalidad de afiliados fue 10.799.353 con una variación fue tan solo de 675.968 nuevas afiliaciones<sup>15</sup>.

Pero dicha cobertura también visibiliza la gran desigualdad que impera en los territorios de la periferia y en el sector rural colombiano, porque aún continúa una muy baja o casi ausente cobertura tanto en algunos departamentos o regiones del país como de sectores de la economía. La cobertura se encuentra totalmente concentrada mayoritariamente en tres departamentos (Antioquia, Valle y Atlántico) y Bogotá con un 71% del total de las y los afiliados y en los sectores manufacturero, financiero, comercio, construcción, y servicios inmobiliarios que concentra el grueso de la afiliación con un 60% en contraste con coberturas de 0% menos del 0.1% en departamentos como Amazonas, Guaviare, Guainía y Vaupés y en sectores como pesca, agrario, de organizaciones y órganos extraterritoriales y de suministro de gas, energía y agua, que prácticamente no tienen afiliados o afiliadas. (cuadro 5).

La principal consecuencia de la implementación de los sistemas de prevención y promoción en salud laboral son el control y el evitar que ocurran accidentes y enfermos por el trabajo, pero es evidente la ineficiencia del Sistema General de Riesgos Laborales, que no ha logrado dinamizar la oportunidad en evitar estos eventos, tampoco la prontitud en la detección y calificación de la enfermedad laboral, información necesaria para activar la prevención, además que el desarrollo de los programas de vigilancia epidemiológicos que deben ser asumidos por los empleadores y las ARL, no han cumplido el deber ser. El subregistro tanto para enfermedad laboral y accidente de trabajo, es la variable común en todo el país, además los sistemas de información no registran los accidentes laborales y la enfermedad laboral del sector informal.

Es así como el comportamiento de la enfermedad relacionada con el trabajo en el sector formal de la economía durante en el 2021, no mostraron rasgos significativos de decrecimiento, pasó de reconocer tan solo 8.665 enfermos por el trabajo en el 2019, a la cifra de 50.981 en el 2020, y de 36.297 en el 2021 con una tasa de incremento o de exceso de enfermedad laboral en un 540,5% en el 2020, o mejor paso de una tasa de enfermedad laboral del 82,50 por cada 100.000 trabajadores (2019) a una de 488,33 por 100.00 trabajadores (2020) y 326,24 por 100.00 en el 2021, (cuadro 4), siendo una

---

15. Fasecolda, [www.fasecolda.com](http://www.fasecolda.com) estadísticas riesgos laborales, revisado el 29 de septiembre de 2022

de las más altas del continente. El mayor peso estadístico excesivo lo marcó el sector salud que pasó de reportar 481 enfermos por el trabajo (2019) a 35.723 en el 2020 vinculado a la enfermedad COVID-19. Esta cifra que aparentemente es muy fría, debería llamar la atención sobre el impacto que la precariedad laboral ha sumido al sector salud.

Los accidentes de trabajo continúan lesionando e incapacitando sin que se creen mecanismos claros de prevención. Se pasó de 450.805 accidentes en el 2020, cuya tasa fue de 4,31 por cada 100 trabajadores o trabajadoras, a 479.502 accidentes con una variación de cerca de 30.000 accidentes de trabajo, presentándose diariamente 1.314 accidentes calificados como de origen laboral y cerca de un accidente cada minuto, muchos de ellos mortales. Esta estadística no incluye las y los trabajadores informales ni de la economía de los sectores populares.

La muerte de los oficios peligrosos y mortales. En el 2021 a pesar del confinamiento y la disminución de los ocupados en la construcción y transporte sectores tradicionalmente peligrosos y los que registran la mayor tasa de mortalidad laboral, se presentó una tasa de mortalidad del 5,20% por cada 100.000 trabajadores y trabajadoras afiliadas, es decir de cada 100.000 trabajadores más de 5 de ellos se mueren por un accidente o enfermedad laboral, con 1,3 muertes ocurridas diariamente, para un total en el 2021 de 529 muertes calificadas como de origen laboral. Minas y canteras (48%), pesca (18%), sector eléctrico, gas y agua (12%) sector salud (8%) y el transporte (7%). Se observa la baja mortalidad del sector que tradicionalmente ponía los mayores índices de mortalidad como la construcción y la aparición del sector salud en el cuarto lugar con más muertos por el trabajo peligroso.

**Tabla 4. Situación de la Protección Social en Riesgos Laborales. Colombia 2017 – 2021**

Concepto	Acumulado 2017	Acumulado 2018	Acumulado 2019	Acumulado 2020	2021
Trabajadores/as afiliados= cobertura	9.788.843	9.984.636	10.528.465	10.123.385	10.799.353
% De cobertura (afiliados/as) sobre población ocupada	39,49%	39,27%	41,85%	42,32%	50,37%
Trabajadores independientes afiliados					979.294 4,8%
Empresas afiliadas	764.882	832.846	882.382	959.122	1.035.274
Muertes calificadas como laborales	567	562	481	478	579
Muertes ocurridas	836	831	825	1.162	1.286
Tasa de muertes calificadas x 100.000	5,79	5,63	4,57	4,57	5,20
Enfermedades calificadas como laborales	9.653	10.410	8.665	50.981	36.297

Concepto	Acumulado 2017	Acumulado 2018	Acumulado 2019	Acumulado 2020	2021
Tasa de enfermedades calificadas como laborales x 100.000	98,61	104,26	82,30	488,33	326,24
Accidentes calificados como laborales	578.816	527.859	619.086	450.805	479.502
Presuntos accidentes de trabajo	712.565	684.575	679.883	509.956	532.572
Tasa de accidentes calificados como laborales x 100	5,91	5,29	5,88	4,31	4,31%
Incapacidades permanentes parciales pagadas	12.556	8.621	14.662	13.737	12.835
Pensiones de invalidez pagadas	2.174	3.419	3.680	462	426
Cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales por las ARL's	3.312.435.427.893	3.842.820.062.368	4.106.628.637.479	4.060.769.306.360	

Fuente: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/riesgos-laborales/Paginas/indicadores.aspx>. Datos de Administradoras de Riesgos Laborales y Superintendencia Financiera - Ministerio de Salud y Protección Social, Subdirección de Riesgos Laborales y de Fasecolda.

**Tabla 5. Total de población afiliada a Riesgos Laborales Departamento. Colombia 2020**

Depto.	Total trabajadores	Part. % Total trabajadores
Amazonas	4.170	0,04%
Antioquia	1.750.819	17,29%
Arauca	17.971	0,18%
Atlántico	505.234	4,99%
Bogotá D.c.	3.783.339	37,37%
Bolívar	221.576	2,19%
Boyacá	133.040	1,31%
Caldas	146.752	1,45%
Caquetá	29.615	0,29%
Casanare	58.017	0,57%
Cauca	107.295	1,06%
Cesar	79.831	0,79%
Chocó	16.804	0,17%
Córdoba	89.201	0,88%
Cundinamarca	437.891	4,33%
Guainía	2.880	0,03%
Guajirá	36.646	0,36%
Guaviare	5.656	0,06%
Huila	115.581	1,14%
Magdalena	105.509	1,04%
Meta	155.217	1,53%
Nariño	111.331	1,10%
Norte De Santander	148.354	1,47%
Putumayo	20.377	0,20%

<b>Depto.</b>	<b>Total trabajadores</b>	<b>Part. % Total trabajadores</b>
Quindio	107.027	1,06%
Risaralda	198.453	1,96%
San Andres Y Providencia	11.610	0,11%
Santander	440.504	4,35%
Sucre	45.292	0,45%
Tolima	138.566	1,37%
Valle Del Cauca	1.094.158	10,81%
Vaupes	1.405	0,01%
Vichada	3.270	0,03%

Expuesto el diagnóstico sobre los principales indicadores económicos y macrolaborales del país, además de las condiciones de desprotección en material social, presentamos 2 iniciativas que recogen de forma articulada las propuestas que se han presentado desde el sindicalismo del país para dar respuesta y trámite a la crisis social y de empleo que experimentamos; la Conferencia Nacional del Trabajo y la Misión Alternativa de Empleo.



## **4. Aportes de la Conferencia Nacional del Trabajo para la negociación colectiva en Colombia**

El pasado 8 de septiembre del año 2022 en un hecho histórico las tres principales centrales sindicales colombianas, CUT, CTC y CGT convocaron a los actores de los tres poderes del estado, junto con organismos y diplomacia internacional para entregar al gobierno entrante de Gustavo Petro un paquete de propuestas sobre medidas legislativas, decretos y lineamientos para el plan nacional de desarrollo que pueden permitir el avance en materia de derechos para las y los trabajadores colombianos, en ese sentido la libertad sindical, y más específicamente la negociación colectiva también estuvieron incluidas dentro de la propuesta.

### **4.1. Contexto**

Antes de que miremos el aporte de la Conferencia Nacional del Trabajo en materia negocial, recordemos que la negociación colectiva en Colombia ha tenido varios momentos históricos. El primero en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2000, el cual se podría decir que fue el reacomodo de las empresas y el sindicalismo a la nueva constitución del 91 con el ingreso de las ideas neoliberales; un segundo periodo entre los años 2001 y 2010 en que la dinámica de negociación se enmarca en un momento de hegemonía de las ideas uribistas en Colombia con un fuerte énfasis de las ideas corporativas y de la inversión extranjera; y un tercer periodo que data desde los años 2011 y 2021 donde se concretan los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Europa, Canadá, entre otros, en medio de un proceso de paz con la guerrilla de las FARC y del fortalecimientos de las ideas progresistas.

Para el primer periodo definido encontramos que las convenciones colectivas representaban el 64,1% del total de la contratación colectiva, seguida por los pactos colectivos que representaban el 35,7% y el contrato sindical solo representa-

ba el 0,2%. Cabe anotar que para ese periodo el contrato sindical no tenía el papel que tiene en la actualidad y los pactos colectivos en muchos de los casos han convivido de forma ilegal con las convenciones colectivas, ya que son poco los casos donde el pacto colectivo se establece tal cual lo expresa el código sustantivo de trabajo, en lo que respecta a su legalidad cuando no existe un sindicato para ser titular del proceso de negociación.

En el segundo periodo establecido entre el 2001 y 2010 se pueden observar dos importantes fenómenos. El primero el crecimiento porcentual del contrato sindical pasando de 0,2% a 4,2% y en consecuencia la reducción de la participación en casos de convenciones colectivas se redujo a un 61,8% teniendo en cuenta que para ese periodo se tuvieron las tasas de sindicalización más bajas de la historia reciente –menos de 800 mil afiliados- y el despliegue desmedido de las cooperativas de trabajos asociado –CTA-. Lo que desembocó en uno de los periodos más difíciles de la historia para el desarrollo en pleno ejercicio de la libertad sindical en el país.

En el tercer periodo se destaca el ascenso vertiginoso del contrato sindical, que al cierre del año 2021 se identificaron 20.420 casos, lo cual tiene como particularidad concentrarse en el sector de la salud en Colombia, por otro lado se evidencia el debilitamiento de las convenciones colectivas de trabajo, que para este último periodo solo representan el 15,8% de la contratación colectiva, y gracias a la concreción de los convenios 151 y 154 de la OIT, aparecen los acuerdos laborales del sector estatal que para el último periodo se han concretado en 2646 casos con una tasa de participación de la contratación colectiva de un 8,6%. Es de resaltar que, si solo miramos la contratación en el sector privado excluyendo el contrato sindical, los pactos colectivos representarían el 36,2%, lo que evidencia un leve aumento respecto a las convenciones colectivas, aunque de forma absoluta se observe un crecimiento, lo que hace inferir que a pesar de que existan más casos no necesariamente las coberturas han avanzado, sino que son la evidencia de la dispersión en materia organizativa que vive el sindicalismo en el país. Veamos la tabla 6.

**Tabla 6. La dinámica de la contratación colectiva laboral en Colombia.**  
(Periodos 1994-2000, 2001-2010, 2011-2020)

Tipo Convenio	1994 -2000		2001 -2010		2011 -2021 <sup>16</sup>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Convención colectiva	2.603	64,1	3.108	61,8	4.842	15,8
Pacto colectivo	1448	35,7	1.710	34,0	2.747	9,0
Contrato sindical	9	0,2	211	4,2	20.420	66,6
Acuerdos laborales estatales	0	0,0	0	0,0	2.645	8,6
Total	4.060	100	5.029	100	30.654	100

Fuente: Sistema de Información Laboral y Sindical (SISLAB) ENS, con base en información acopiada por archivo sindical del Mintrabajo. Febrero de 2022.

Otro de los grandes problemas existentes para la negociación colectiva es la informalidad en el tejido empresarial colombiano, ya que solo para el año 2020 de acuerdo al rango de tiempo comprendido entre enero y marzo, antes de la pandemia, según confecámaras se crearon 88.248 empresas de las cuales 87.824 son microempresas, y el restante lo conforman medianas y grandes empresas. Mientras que en el año 2021 se tuvo una creación de 96.431 con una proporción similar al año 2020, lo que muestra una gran debilidad e informalidad en el tejido empresarial que afecta de forma directa la capacidad de garantizar los elementos de la libertad sindical como la organización de los trabajadores cuando el 81,6% de los empresarios colombianos dicen tener entre 1 y 10 trabajadores/as, y ni hablar específicamente del desarrollo de la negociación colectiva, cuando en el año 2021 solo en las cinco principales ciudades del país se cerraron 33.545 empresas.

Hoy cobra vigencia el quinto congreso de la CUT, cuando se orientó a todos los sectores del sindicalismo colombiano a la constitución de sindicatos por rama de actividad económica que permitan el fortalecimiento en los principales clústeres de la economía. Y junto la discusión del estatuto del trabajo se deberán tocar temas como: la innovación sindical, la estructura sindical en las nuevas formas del trabajo, número mínimo para la creación de sindicatos y negociación por rama de actividad económica.

#### 4.2. Propuestas de reformas para impactar la negociación colectiva en Colombia

Las tres confederaciones sindicales comprenden la debilidad existente de la negociación colectiva, tanto en el sector público como en el privado, por ende, tal como se evidenció

16. Los acuerdos laborales en el año 2021 son parciales, ya que la información suministrada por el ministerio de trabajo no está sistematizada a cierre de 31 de diciembre.

en la tabla 1 solo la negociación por rama, para el caso de los acuerdos colectivos del sector público ha sido una importante experiencia en hacer extensivos los beneficios que se logran en la mesa de negociación estatal para todos los trabajadores/as al servicio del estado y sus derivaciones, que toman forma en los pliegos unificados en los municipios, departamentos e instituciones a lo largo y ancho del país. Dentro del paquete de propuestas entregadas a la ministra de trabajo Gloria Inés Ramírez se destacan las siguientes propuestas en materia de negociación colectiva y diálogo social a todo nivel para el sector público y privado, así:

#### **4.2.1. Propuesta de decreto para reglamentar la comisión permanente de concertación de políticas públicas, laborales y salariales.**

A pesar de que existe la ley 278 de 1996 y esta fue creada a raíz de lo establecido en el artículo 56 de la constitución política del año 1991, como uno de los espacios permanentes de diálogo social con carácter tripartito, el proyecto de decreto propuesto por las centrales tiene como fin mejorar la comisión en los siguientes elementos:

- Fortalecer y crear las subcomisiones de conflictos colectivos en el trabajo, mujer y género, sector público, asuntos internacionales, seguimiento al convenio 189 OIT, CETCOIT y subcomisión técnica provisional del estatuto del trabajo.
- Reglamentar funciones de la subcomisión de solución de conflictos colectivos en términos de su carácter tripartito, una instancia de diálogo alternativo para el momento de la no resolución del conflicto colectivo y la construcción de una ruta de diálogo para unas relaciones laborales más democráticas.
- Periodicidad de un mes para las reuniones de la comisión.
- La asignación de una secretaria técnica que dinamice el espacio y la agenda de la comisión.
- Promover el fortalecimiento y funcionamiento de las subcomisiones departamentales

#### **4.2.2. Negociación colectiva multinivel**

En lo concerniente a la negociación colectiva el proyecto de decreto de las centrales sindicales del país destaca, que la negociación colectiva debe evolucionar a la forma donde la rama de actividad económica o sector de industria o servicios pueda celebrarse entre uno o varios sindicatos, federaciones

o centrales sindicales representantes de rama de actividad económica, sector de industria o servicios y una o varias organizaciones de empleadores o agremiación de empleadores, de esa misma rama de actividad económica, sector de industria o de servicios, con el objeto de establecer las condiciones mínimas de trabajo y empleo, regular las relaciones entre empleadores y trabajadores y regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez, en todas las unidades empresariales que desempeñen actividades propias de dichos sectores.

En ese sentido se busca evolucionar el concepto de la negociación entendiendo que puede ser de gremio, de grupo económico y negociación de empresa, además de pretender que la aplicabilidad de las convenciones colectivas sea a todo nivel, en todas las unidades productivas o formas organizativas con su debido procedimiento en términos de dinámica de las mesas, número de negociadores y claridad en el papel de los distintos grados del tipo de sindicatos y empresas.

#### **4.2.3. Tribunales de Arbitramento**

En lo referente a los tribunales de arbitramento, en promedio estos se demoran en dar un dictamen para un laudo arbitral de dos años, además de sus limitaciones en garantizar un laudo arbitral que permita sobrepasar aspectos mucho más allá de elementos económicos y permisos sindicales. En ese sentido, el proyecto de decreto incluye elementos como:

- Integración de tribunales de arbitramento en una misma empresa.
- Tiempo de conformación de los tribunales: Plazos vs realidad de conformación.
- Efectos del recurso de anulación.
- Calidad y competencia formativa de los árbitros.
- Aclarar la vigencia del fuero circunstancial mientras se tramita el recurso de anulación.
- Aclarar efectos de la denuncia patronal sobre lo que puede decidir el tribunal.
- Imposibilidad de medidas regresivas en los laudos arbitrales.

Propuesta para el Plan Nacional de Desarrollo –PND–.

En lo que corresponde a la ley que regirá la evolución desde una perspectiva de desarrollo en Colombia, la negociación colectiva en el país dentro de la estrategia planteada por las centrales buscará garantizar la negociación para los hoy excluidos por las formas legales, como lo son los trabajadores

y trabajadoras de plataformas digitales y del cuidado, en cual se hace énfasis en las no represalias por ejercer este derecho. En ese sentido, se propuso, además, una política pública nacional y territorial de trabajo decente por la vida a partir de la cual, el estado colombiano elimine todos los obstáculos legales y culturales para el ejercicio de la huelga y la negociación colectiva, en el que se hace énfasis en la promoción del aumento de la cobertura a través de la negociación por rama en consonancia al convenio 154 de la OIT.

#### **4.2.4. Reforma al Decreto 160 de 2015**

Dentro de los temas pendientes, para no dejar duda a la protección del derecho de negociación colectiva en Colombia, el sindicalismo presentará de forma urgente el proyecto de decreto que reforma el decreto 160 que busca ajustar de mejor manera la negociación colectiva del sector público. El decreto 160 de 2015 garantiza el procedimiento de la negociación colectiva para los trabajadores/as del sector estatal, pero, aunque ya se normalizó un nivel de dinámica negocial en muchos lugares del país, como se observó en la tabla 1, aún quedan temas pendientes que están sujetos a complementar este decreto.

Las centrales sindicales aún tiene pendiente ajustar los elementos centrales de este proyecto de decreto, algunos aspectos en los que se requiere trabajar son: Mecanismos de cumplimiento de los acuerdos logrados, tribunal de arbitramento como mecanismo de resolución definitiva por terceros, mayor rigurosidad en la representatividad y conformación de comisiones negociadoras conforme al criterio de mayor representatividad, número máximo de negociadores por parte interesada, en ausencia de acuerdo para la unificación del pliego una forma proporcional de conformación de la mesa de acuerdo al número de afiliados en la entidad o nivel respectivo, además de mirar una fórmula adicional para incluir los sindicatos minoritarios, revisar fechas de negociación vs fechas de discusión y aprobación de presupuestos en las entidades, aclarar y definir los alcances de los efectos erga-omnes en la negociación del acuerdo colectivo, entre otros elementos.

El sindicalismo colombiano tiene muy claro que es necesario complementar la reglamentación de la negociación colectiva con otros proyectos de ley y de decreto tales como: el fortalecimiento de la inspección laboral, que ayuda a comprender el mundo del trabajo como un sistema, donde cada parte integrante de todas las propuestas realizadas por el sin-

dicalismo tienen interdependencia y progresividad, ya que es necesario engranar los principios del derecho laboral y de la libertad sindical.

#### 4.3. Conclusión

La negociación colectiva en Colombia viene en un proceso estático e incluso un poco en declive por las distintas debilidades evidenciadas, pero el sindicalismo y los trabajadores/as han comenzado un proceso de reagrupación en distintos sectores de la economía como lo son los trabajadores del sector minero-energético, los del sector de la palma, los trabajadores del sector público y del trabajo doméstico, pero más importante aún, la unidad que están viviendo las tres principales centrales del país, por lo que la negociación colectiva podría avanzar en materia de cobertura y garantía de derechos, siempre y cuando el proyecto de decreto de la negociación por rama se concrete y pasemos a otro momento de la negociación colectiva en Colombia.



## **5. Propuesta económica alternativa para la creación de empleo: propuestas de la Misión Alternativa de Empleo**

El crecimiento económico de largo plazo en Colombia ha sido mediocre: en los 56 años transcurridos entre 1960 y 2016 su promedio fue del 3,95%, y el último quinquenio terminó en la recesión del 2020. Es un crecimiento que está por debajo de los mejores resultados de las economías emergentes, y lejos de las expectativas de un país en desarrollo. Sus causas no son la pandemia ni las recesiones (solo dos en el mismo período: en 1998-1999 y en 2020), sino la persistencia de un modelo primario exportador concentrado en pocos productos minero-energéticos y agrícolas (petróleo, carbón y café), que no hace mayores esfuerzos para diversificarlos ni les incorpora valor agregado.

Como consecuencia padecemos de los efectos de un modelo de desarrollo que tiene un sesgo anti-laboral: desindustrialización, desruralización, detrimento del trabajo nacional, tasa de desempleo de largo plazo (superior al 10%), desigualdad, pobreza, concentración de la riqueza, oligopolización de la estructura productiva y desequilibrios fundamentales en cuenta corriente, fiscal y en la relación ahorro-inversión.

La desigualdad, el desempleo y la violencia son los males endémicos del país. A pesar de las múltiples promesas de los últimos 60 años, ninguno de estos problemas se ha resuelto, solo se han ensayado paliativos. Los gobiernos han preferido disminuir la pobreza que reducir la desigualdad. Por eso se han limitado a entre subsidios, pero no resuelven la tenencia de tierra ni los costos financieros y de transporte; tampoco se han propuesto recentrar las ciudades, construir bienes públicos de calidad, dar acceso universal y efectivo a la salud y la educación, y generar oportunidades de trabajo decente. El conflicto interno tampoco se resuelve: unos lo niegan y otros intentan unos acuerdos de paz que los primeros se encargan de destruir. De esta forma se hacen muy complicados los escenarios de paz y no se logran mejoras en la construcción económica.

Para reducir el desempleo y resolver los temas laborales, diferentes gobiernos, con intenciones similares, han convocado tres misiones internacionales: *i*) la de la OIT, en 1970, *ii*) la Misión Chenery, en 1984, y *iii*) la Misión Levy, en 2020.

Las sugerencias de la Misión Chenery son las que más se han aplicado, pero se hicieron con la pretensión de reducir costos en la contratación laboral, asumida como el principal obstáculo al pleno empleo: *i*) con la Ley 50 de 1990 se eliminó la retroactividad de las cesantías en los contratos privados, se facilitó la contratación temporal y se redujeron los trámites y los costos de despido; *ii*) con la Ley 100 de 1993 se ajustaron las tarifas de seguridad social y se pusieron a competir las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), reduciendo el papel del ISS; *iii*) con la Ley 789 de 2002 se eliminaron los recargos hasta las 10:00 p.m. y se redujeron los costos de horas extras, y *iv*) con la Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria, se eliminaron del impuesto de nómina las contribuciones al Sena y al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), y el aporte patronal a la salud para las unidades productivas del régimen tributario ordinario.

Después de estas reformas la situación del trabajo antes de la pandemia (a diciembre de 2019), no fue muy diferente a la que analizó el equipo Chenery hace 35 años: la tasa de desempleo sigue siendo de dos dígitos (y el promedio de largo plazo ha sido superior al 10%); la informalidad supera el 50%; baja productividad total de factores productivos; la inactividad es esencialmente femenina en todas las edades, y en los hombres de edad escolar; la brecha en las tasas de participación entre hombres y mujeres es de 20 puntos (74% y 54%); la tasa de desempleo femenina dobla a la de los hombres; la de jóvenes es el doble de la general, y hay un gran desequilibrio en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Así las cosas, los grupos vulnerables son las mujeres de todas las edades, la juventud y las minorías étnicas y de orientación sexual diversa.

Desde la vigencia de la Ley 100 (1993), a pesar de la reducción de los costos, la población ocupada se ha segmentado, y la contratación asalariada es lo menos dinámico del último cuarto de siglo (1994-2019). En los 25 años transcurridos la población se incrementó en 17 millones de personas, de los cuales, 10 millones se agregaron a la población económicamente activa (PEA) y solo 8,8 millones encontraron algo que hacer. De ellos, 5,8 millones lo hicieron como trabajadores por cuenta propia o independientes y sin vínculo laboral (un pro-

mediode 232.000 anuales). Los empleos nuevos propiamente dichos —personas con contrato de trabajo y salario—, solo fueron 1,7 millones, o sea, un promedio de 68.000 cada año, que son menos del 20% de la necesidad total. Todo esto es el resultado de la falta de oportunidades en una economía poco diversa, no del costode contratación.

Después del desempleo, la informalidad es el principal problema de las personas ocupadas. La ambigua definición que da el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) crea dudas en las estrategias de formalización. Por un lado: *i)* el tamaño T5: que son aquellas unidades productivas donde trabajan menos de cinco personas en las áreas urbanas, incluyendo su propietario y exceptuando a los profesionales independientes que explotan su profesión y, por otro lado, *ii)* son informales quienes no estén afiliados a la seguridad social contributiva en salud y pensiones.

Con la primera definición, los informales son el 80% de los trabajadores por cuenta propia, el 100% del servicio doméstico, el 95% de los familiares no remunerados, el 78% de los empleadores y el 20% de los empleados de las empresas particulares. Es decir, ser formal significa estar contratado en una empresa de más de seis personas, crecer como unidad productiva, o volverse profesional y explotar su profesión. Con la segunda definición, el informal no cotiza a pensiones porque el aporte patronal en salud lo paga el gobierno: ¿ser formal significa que alguien pague esa cotización?

Además, la informalidad es vista de forma negativa: mientras la microempresa es lo más que más se acerca a la libre competencia, lo formal se asimila a una estructura oligopólica de competencia imperfecta.

En nuestro modelo económico la productividad es baja y las mediciones no son precisas porque: *i)* en el valor del capital están incluidos múltiples activos improductivos: latifundios, viviendas, fincas de recreo, acciones en clubes sociales, vehículos suntuarios, aviones privados, activos financieros, etc., es decir, hay cosas que no tienen nada que ver con el objeto social ni con la actividad de la unidad productiva; *ii)* el valor de los ingresos incluye rentas diferenciales, mineras y financieras, generadas por las cotizaciones internacionales de los *commodities* y la elevada tasa de intermediación financiera, asuntos que distorsionan la capacidad productiva nacional y hacen más costoso adquirir un crédito que contratar un trabajador; *iii)* no hay homogeneidad en la forma de medir el trabajo, ni razones para su pérdida en la participación en el PIB. Se requieren indicadores claros y eficientes, construidos con

una información más clara sobre la realidad de la producción nacional, iv) El bajo desarrollo tecnológico y v) la deficiente infraestructura económica y de transporte.

El mundo rural colombiano es menos conocido y sus indicadores sorprenden: con o sin pandemia tiene la tasa de desempleo más baja del país, sus habitantes están acostumbrados al trabajo pesado mal remunerado y, a diferencia del urbano, la preocupación no es la falta de trabajo sino su mala remuneración y la pobreza. En el campo predomina el trabajo por cuenta propia y de familiares no remunerados, que son el resultado de una economía de minifundio, la cual, en conjunto con la agricultura comercial, participa con el 4,7% del PIB en siete millones de hectáreas, mientras, “otras actividades” participan con el 1,5% del PIB en 38 millones de hectáreas. Iniciativas pasadas para contratar por horas el trabajo jornalero y con salario mínimo diferencial inferior al urbano, no es lo que se requiere para modernizar el campo. Lo que se necesita es aplicar el Punto 1 del Acuerdo de La Habana: recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura, promover la propiedad rural productiva, diversificar su producción y reducir la improductividad del latifundio.

La contratación asalariada en el país está por debajo del 50% de la población ocupada, solo hay contratados 9,7 millones de trabajadores públicos y privados; mientras la densidad sindical es una de las más bajas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que la estima en el 9,2% de los trabajadores asalariados, formales e informales, y en el 4,5% de la fuerza laboral total del país. Las prácticas restrictivas de la libertad de asociación y negociación colectiva, en las que las empresas priorizan los pactos colectivos para desanimar la afiliación, son recurrentes, a pesar de que Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de que el derecho a la libre asociación está reconocido en la Constitución Política y el Código Sustantivo del Trabajo. Los gobiernos anteriores al actual no aplicaron las recomendaciones de la OIT ni las de la OCDE, ni se cumplieron los compromisos adquiridos con la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Si hubieran dejado de estigmatizar a las organizaciones sindicales, se tendrían puertas para unas mejores relaciones laborales en el país.

Ahora bien, los impuestos a la nómina (o parafiscales) se destinaron a la financiación del Sena, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de las cajas de compensación familiar, que tienen 52 años de vigencia (el aporte a las

cajas y al Sena fue aprobado en 1957, y el del ICBF en 1968). Las contribuciones a salud, pensiones y riesgos profesionales se han ajustado en el tiempo, y la organización de su destino se consolidó con la Ley 100 de 1993. Las diferentes propuestas de reforma que se han presentado desde entonces han pretendido su desmonte. Fue la reforma tributaria de 2012, la Ley 1509, la que trasladó el 13,5% del impuesto de nómina al impuesto de renta corporativo, transfiriendo los aportes que las empresas hacían al Sena y al ICBF y la contribución patronal en salud contributiva de recaudo, desde las empresas a ser financiado con presupuesto público, en el caso de los contribuyentes de renta corporativa de régimen ordinario, garantizado con el tratamiento de destinación específica del 9% de lo recaudado por impuesto de renta corporativo. Las entidades públicas, las empresas sin ánimo de lucro (ESAL), que corresponden al régimen tributario especial, las microempresas con un trabajador y los empleados con salario integral superior a 10 salarios mínimos mensuales, continúan aportando directamente. El aporte a las cajas y la contribución patronal por pensiones se sigue recaudando directamente desde las empresas y desde los trabajadores independientes. Todo esto hace que sea necesario unificar la reglamentación.

Después de la Ley 1509 de 2012, la cotización patronal para salud en el régimen contributivo la paga el Estado con dineros del presupuesto general de la nación; la de los regímenes especiales y exceptuados, todos públicos, sigue saliendo de la nómina, es decir, también la paga el Estado. El régimen subsidiado, bajo la modalidad de subsidio de demanda y entrega de carné, también lo paga el Estado, mientras a los “vinculados” los pagan los gobiernos territoriales. ¿Qué pagan los particulares?: *i)* en los regímenes contributivo, especial y exceptuado, los empleados y trabajadores pagan lo correspondiente a su aporte individual, 4% descontado de la nómina; *ii)* los trabajadores independientes pagan la totalidad de la cotización, 12,5% liquidado sobre el 40% del ingreso; *iii)* los pensionados con mesadas superiores a dos salarios mínimos pagan el 12%; entre uno y dos, el 10%, y con mesada de un salario mínimo, el 8%; *iv)* el aporte patronal de los empleadores de las ESAL de régimen tributario especial, pagan el 8,5%, y *v)* los empleadores que contratan un solo trabajador o los empleados de más de 10 salarios mínimos siguen pagando la contribución patronal del 8,5%. Es necesario que haya transparencia en el sistema y que se organice esa dispersión. Mientras tanto, se debe revisar el papel de las EPS y las transferencias directas de la Administradora de los Recursos del

Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) hacia las IPS.

Los reportes de la Superintendencia Financiera sobre cotizaciones en pensiones incluyen a los afiliados en los Regímenes de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y los Regímenes de Prima Media (RPM) de Colpensiones, pero no dan información muy clara sobre los afiliados cotizantes en regímenes especiales vigentes, si aún hay, y exceptuados (Fomag, Cremil, Casur y Ecopetrol), lo que deja un segmento importante sin reportar, posiblemente de 600.000 cotizantes activos. Los requisitos para acceder a una pensión no son uniformes, y persiste la inequidad en la aplicación de parámetros de edad, tiempo cotizado, ingreso base de liquidación y tasa de reemplazo, que impiden hablar de un sistema único nacional. De la población que cumplió requisitos y accedió a una pensión tampoco hay información consolidada en la Superintendencia Financiera: de nuevo solo RAIS y Colpensiones. En este caso faltan los datos de los especiales Fopep y Fonpet, los exceptuados de las Fuerzas Militares y la Policía, el Magisterio y Ecopetrol, que sumados constituyen la tercera parte de los pensionados de Colombia. Ahora bien, esta desinformación es la fuente de afirmaciones erradas, como aquella de que las altas pensiones están en Colpensiones y en el sobre costo fiscal del RPM, cuando lo real es que las altas pensiones y el costo fiscal están en los regímenes especiales y exceptuados, que son los insostenibles.

El costo fiscal por pensiones equivale a los desembolsos que hace el Ministerio de Hacienda para cubrir requerimientos del sistema, y corresponde a cuatro tipos de gasto: *i)* el principal, el pago a pensionados, que lo respalda el Estado y se asigna al Presupuesto General de la Nación (PGN), el 4% del PIB, con destino al Fopep y al Fonpet, el 1,3% del PIB; para Cremil y Casur, que es el 0,75% del PIB; para el Fomag el 0,74% del PIB, y para RPM Colpensiones el 1,2%; *ii)* la redención de bonos Tipo A, solicitados por RAIS en 2019, corresponde al 0,3% del PIB; la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda informó haber pagado a RAIS más de \$18,9 billones por este concepto desde 1995 y estima en \$28 billones los pagos para el período 2020-2029; *iii)* el reconocimiento de intereses por el servicio de deuda pública, en TES B y otros, adquiridos por las administradoras de pensiones RAIS y que constituyen la fuente principal de los rendimientos incluidos en las cuentas individuales, son \$108,5 billones en títulos de deuda, equivalentes al 40,2% del acumulado de los fondos, y una retribución de \$7,6 billones, a una

tasa efectiva del 7% anual, y *iv*) una que no ha sido cuantificada: la asignación de recursos para cubrir el aporte patronal por empleados públicos y trabajadores oficiales, proyectados en los presupuestos de personal. El Estado le entrega a Colpensiones el 1,2% de PIB para complementar el pago de sus pensionados, y a RAIS 1,1% del PIB en intereses por títulos de deuda y redención de TES A, con pocos pensionados.

Ahora veamos los indicadores que reflejan la situación de las mujeres: *i*) ellas son el 50,5% de la población colombiana; *ii*) son el 51% de la población en edad de trabajar (PET), lo que significa que tienen menor propensión a la mortalidad infantil y adolescente; *iii*) solo son el 42,8% de población económicamente activa (PEA) y el 41,4% de la población ocupada, lo que significa que, al menos, el 18% de las mujeres tiene alguna limitación para vincularse al mercado de trabajo; *iv*) son el 65,7% de la población inactiva (PEI), lo que significa que hay un número considerable, de 5,6 millones, dedicadas al trabajo doméstico y al cuidado no remunerado en las familias; *v*) de las mujeres que trabajan en las 23 ciudades y áreas metropolitanas reportadas por el Dane, el 49% son informales, y *vi*) son el 56,6% de la población desempleada, con una tasa de desempleo del 12,6%, muy por encima de la del 7,2% de los hombres. Para poder construir una política inclusiva es necesario reconocer la economía del cuidado y el trabajo no remunerado, lo que redundaría en la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales en la familia, extender el campo de acción de las mujeres al conjunto de actividades, y tumbar los techos de cristal.

La juventud, aquella población que está entre los 14 y los 28 años de edad, se encuentra en alguna de las siguientes cuatro situaciones, en función de su edad:

*i*) estudia y tiene la convicción de seguirlo haciendo hasta completar el ciclo escolar más alto al que pueda llegar: la educación superior; *ii*) estudia, y trabaja como alternativa para poder financiar la continuidad de sus estudios y obtener la experiencia requerida; *iii*) trabaja o busca trabajo, sea porque completó sus estudios o porque desertó de ellos o porque no tuvo medios para continuar y decidió explorar el mercado de trabajo, y *iv*) ni estudia ni trabaja, los NiNi: se retiraron tempranamente del sistema educativo, sin completar ciclos; no tienen competencias para el mercado de trabajo, y no adquirieron experiencia. La solución al desempleo juvenil no es un ingreso mínimo de inserción por debajo del salario mínimo, esta se obtiene a través de una política integral de juventud que estimule la formación pertinente, fomente la creatividad

y cree oportunidades para involucrarse al mundo productivo, y hay que acabar con el mito de la falta de competencias y experiencia.

Ahora bien, cualquier nivel educativo es insuficiente ante a los retos del mundo moderno: los avances de la Cuarta Revolución Industrial y las transformaciones del mundo del trabajo. La automatización y robotización reemplazarán muchas funciones repetitivas, y a las personas les corresponderá ampliar su imaginación, crear, programar y diversificarse hacia alternativas no rutinarias, artísticas y de lenguaje corporal; no obstante, seguirá siendo necesaria la producción y transformación de alimentos y el saneamiento básico, las competencias serán diversas y se requerirá de una formación menos rígida y que responda más a las exigencias de la vida. Las poblaciones que el mercado laboral discrimina, negándoles el trabajo decente, deberían tener la oportunidad de prepararse para el futuro del trabajo virtual y no repetitivo. El debate serio sobre la pertinencia de la educación es un debate que tienen pendiente el Ministerio de Educación y las autoridades educativas.

Los problemas a resolver en relación al mercado de trabajo son los del alto desempleo permanente y estructural, la informalidad, la baja productividad, la discriminación, la competencia imperfecta y la ineficiente asignación de subsidios. Las soluciones tramitadas durante medio siglo no han dado los resultados esperados y, por el contrario, han agudizado los problemas al no estimular la contratación laboral. La concentración y la poca diversidad del aparato productivo es lo que impide crear mayores y mejores oportunidades de trabajo, no son los costos laborales. La política pública para el empleo no puede olvidar los problemas estructurales del modelo económico ni las restricciones de acceso a las mujeres y a los jóvenes, No se puede seguir intentando hacer malabares sin evaluar las propuestas que ya fracasaron. Para encontrar propuestas diferentes, la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos propone concentrarnos en el siguiente decálogo:

### **Consolidar un acuerdo nacional de compromiso por la paz**

Los impactos de una guerra no declarada de más de medio siglo son desafortunados sobre la economía: más del 1% del PIB perdido por año, incertidumbre e inestabilidad, guerra sucia, desplazamiento y desconfianza. Construir confianza debe ser un propósito nacional, que es la base para fomentar nuevas, mayores y mejores oportunidades de trabajo.

### **Diversificar la estructura productiva y superar el rentismo**

El modelo minero-energético y de intermediación financiera de altos costos se agotó: no resultaron ser las locomotoras del crecimiento y no contribuyeron a generar suficientes oportunidades de trabajo. Es el momento de transitar hacia un modelo complejo de industria y de servicios inteligentes a partir de la inversión en ciencia y tecnología; se deben asimilar e impulsar los avances del desarrollo científico, tecnológico y de plataformas virtuales, los cuales requieren trabajo humano más calificado y formado para la vida.

### **Fomentar la economía campesina y la soberanía alimentaria**

La transformación del campo colombiano es una deuda histórica. Los campesinos de minifundio limitado en extensión son más productivos y eficientes que la hacienda tradicional. La importación de 12 millones de toneladas de alimentos impide el desarrollo rural integral. La canasta alimenticia y los nuevos productos de exportación provienen de la economía campesina y no del latifundio extensivo y la agricultura de plantación. Fomentar la economía campesina significa usar mejor la tierra, recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura y dotar a las familias campesinas de tierra, servicios y tecnologías modernas, hacerlos propietarios y empresarios del campo incluyendo esquemas asociativos de producción y comercialización. Un buen comienzo sería cumplir con el Punto 1 de Acuerdo de la Habana y acelerar el catastro multipropósito.

### **Financiar de manera justa y equitativa al Estado, con progresividad**

El objetivo de la democracia es modernizar y empoderar al Estado como representante de toda la sociedad. El Estado colombiano debe superar la cooptación de los grupos económicos, y debe romper con un oligopolio altamente concentrado que recibe beneficios, exenciones y privilegios a través de las regulaciones, la contratación pública y el sistema fiscal y financiero. Para ello se requiere al menos de dos ejercicios de democratización: reforma tributaria progresiva y equilibrio de requisitos para la economía popular.

### **Poner en pie de igualdad la economía popular con la oligopólica**

El papel de las mipymes en un país no es ser el furgón de cola de las grandes empresas y conglomerados con control

corporativo del gobierno. Los encadenamientos productivos son importantes y la inserción en cadenas de valor es positiva, pero eso no se logra en una estructura de competencia donde el oligopolio tiene ventajas y excluye a los demás al relegarlos al papel de subcontratistas. Lo pequeño también es necesario y tiene derecho a participar en las decisiones económicas. Por eso, es necesario reformar las normas de contratación, de participación en los servicios públicos y el acceso a la oferta financiera y asistencia técnica, con la perspectiva de fortalecer una nueva alianza público-popular. No es excluyéndolos y declarándolos informales como se construye la economía: es incluyéndolos.

### **Mejorar productividad depurando activos y corrigiendo la medición**

La productividad no mejora pagándole menos a la gente ni menos impuestos al Estado, sino organizando mejor los activos y mejorando la medición de la productividad. Valorizar los activos improductivos para sacarlos de las empresas y trasladarlos a las personas naturales es un buen comienzo. Así las empresas consolidarían solamente los activos que hacen parte de su objeto social y podrían hacer más eficiente los costos financieros y los propósitos de innovación. Por otra parte, se hace necesario una política de innovación, ciencia y tecnologías para mejorar los procesos productivos, y grandes inversiones en infraestructura de transporte para hacer más eficiente la correa de transmisión de la economía. Sobre la medición de la productividad, es importante avanzar hacia metodologías que ponderen mejor la verdadera participación de los factores productivos. Empezar a medir bajo la productividad media es un buen avance.

### **Eliminar la discriminación de género y remunerar el trabajo de las mujeres**

La participación de la mujer en el mercado de trabajo, el reconocimiento y la remuneración adecuada de todas sus actividades, son la respuesta para su inclusión socioeconómica. No se trata solo de que el trabajo no remunerado aparezca en el PIB, sino de redistribuir tareas, romper el techo de cristal y combatir las brechas de género para que ellas puedan acceder a las distintas fuentes de empleo y tener una remuneración justa y equitativa. Además de que hay que reconocer el inmenso aporte del cuidado remunerado, hay que hacerlo también con el no remunerado que ellas realizan prioritariamente. Es hora de identificarlo como un sector productivo tan valioso

como la salud y la educación. Solo cuando se distribuya esta carga entre el Estado y el mercado se equilibrarán las oportunidades y se impulsará el desarrollo de sus capacidades.

### **Garantizar el derecho de asociación y libertad sindical**

La libertad de asociación sindical es una de los grandes déficits de la democracia colombiana, producto de campañas de desprestigio de los diferentes gobiernos y de los gremios de la producción. Para revitalizar el mundo del trabajo y democratizarlo es urgente y muy importante poner en práctica las recomendaciones de la OIT y de los gobiernos extranjeros con los que se han firmado acuerdos (Estados Unidos, OCDE, etc.).

El sistema de salud, que ya financia el Estado, hay que convertirlo en preventivo. Los esfuerzos por consolidar un sistema de salud eficiente y con cobertura universal han sido insuficientes. La cobertura terminó siendo un programa de carnetización que no garantiza el acceso ni el buen servicio. La salud pública quedó convertida en programa accesorio y sin capacidad resolutoria. Las EPS quedaron en manos de grupos económicos y agremiaciones de políticos, que no son efectivas y solo presumen. El financiamiento que, inicialmente era tripartito, se redujo a trabajadores y Estado. Para que el sistema de salud sea preventivo se requiere de una reorganización que no da espera.

### **Construir un verdadero piso de protección social sin subsidios a los altos ingresos**

Los mayores fracasos de la Ley 100 de 1993 fueron universalizar el sistema pensional y hacer imposible la construcción de un sistema único, con un estándar en sus parámetros. El Estado asumió el costo de los regímenes especiales y exceptuados, todos del sector público y con subsidios altos, y le entregó al RAIS el conjunto de empleados particulares, abandonando el antiguo ISS. Hoy Colpensiones está expuesto y será culpado del fracaso. Ni el RAIS, ni especiales ni exceptuados son sostenibles: lo único viable es un sistema público que recoja al conjunto de trabajadores y empleados del país, públicos y privados, hasta un límite de cotización y con tope a la pensión máxima que puede cubrir el Estado.



## **6. A manera de conclusión: elementos de una agenda laboral y sindical para la democratización de las relaciones laborales**

De acuerdo con voceros del partido de gobierno la prioridad del presente año es la reforma tributaria y la revisión del Presupuesto General de la Nación del 2023 para poder financiar las reformas por las que votaron los colombianos el pasado 19 de junio. Ligado a estas dos reformas va el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra en su fase inicial de construcción mediante lo que le gobierno ha denominado *diálogos regionales vinculantes*

El Plan Nacional de Desarrollo es la ruta más importante de un gobierno para resolver los problemas de desempleo, precariedad laboral, pobreza, desigualdad, y exclusión social.

El Plan Nacional de Desarrollo debe involucrar en su enfoque, filosofía y principios el trabajo decente como una aspiración de la sociedad, los trabajadores y el sindicalismo. Es el punto de partida para impulsar la agenda que se ha venido construyendo para hacer tránsito de unas condiciones laborales precarias al trabajo decente en sus cuatro dimensiones: empleo, derechos en el trabajo, protección social y dialogo social eficaz.

Los elementos de la agenda laboral y sindical que promoveremos se desprenden de los problemas a resolver que afectan al mundo del trabajo y al movimiento sindical. Estos los resumimos de la siguiente manera

1. Alto desempleo debido al sesgo anti laboral del modelo de desarrollo
2. Alta informalidad y precariedad laboral por el predominio del “cuenta propia” de baja productividad y agregación de valor en la ocupación laboral
3. Intermediación laboral ilegal y prácticas de contratación laboral ilegal como los contratos de prestación de servicios en el empleo publico
4. Alta exclusión de los sistemas de seguridad social contributivos

5. Baja densidad sindical y cobertura de la negociación colectiva
6. Ineficacia y marginalidad del dialogo social
7. Limitaciones a los derechos de libertad sindical y de la huelga
8. Debilidad institucional en las funciones de inspección y vigilancia y de acceso a la justicia
9. Ausencia de garantías para el ejercicio de la protesta social
10. Violencia antisindical y alta impunidad

En consecuencia, los elementos de las reformas en los temas de empleo, derechos laborales, de seguridad social y de libertad sindical que se proponen como solución a los graves problemas estructurales que hemos señalado los presentamos de manera sucinta en los siguientes términos

- a) Creación de empleo en clave de transición productiva y revisión del modelo de desarrollo

El empleo estable y bien remunerado solo será posible si el Estado implementa políticas que fomenten el desarrollo total de las fuerzas productivas del país con énfasis en el progreso científico y tecnológico, y su infraestructura de transporte. El Estado debe recuperar su papel protagónico en la regulación de la moneda, del comercio y los mercados, y de la política cambiaria para el fomento de la economía productiva, y garantizar una política social excluida del mercado y con un enfoque de derechos. Por tanto, el Estado debe garantizar la disponibilidad de crédito adecuado para la inversión productiva en la agricultura, la industria, la minería responsable, energía, comunicaciones, transporte, y la orientación de recursos para el desarrollo de una infraestructura económica y social moderna, en lugar de seguir basando nuestra economía en actividades de extracción minero – energética, exportadora de bienes primarios, y lógicas financiero - especulativas.

- b) Formalización laboral

Se debe dar cumplimiento a la ley y a las sentencias de la Corte Constitucional para prohibir todas las formas de intermediación laboral ilegal existentes que se realizan por medio de Cooperativas de Trabajo Asociado, fundaciones, y otras organizaciones, así como poner límite al abuso en la intermediación laboral que hacen las Empresas de Servicio Temporal. Por su parte el Estado debe dar ejemplo de respeto de las normas laborales evitando

el uso de contratos de prestación de servicios para regular el trabajo dependiente en actividades misionales y con vocación de permanencia. La formalización laboral de los “cuenta propia” en la llamada economía del “re-busque” será consecuencia de la generación de empleo productivo.

c) Seguridad y protección social

Se debe derogar el enfoque de negocio que hoy tiene la legislación que regula la seguridad social y rediseñar el sistema para que sea público, universal, solidario y con enfoque preventivo. Las medidas que se deben desarrollar, son entre otras

- Derogar los desarrollos legales del gobierno del presidente Duque que establecieron un falso *Piso de Protección Social* con el propósito de acabar con el régimen contributivo y precarizar, aun mas, las condiciones laborales de los trabajadores del país.
- Establecer un régimen de salud público, universal, solidario con un enfoque preventivo y no reactivo.
- El régimen en pensiones debe ser predominantemente público y de prima media (solidaridad intergeneracional), para garantizar pensiones reales en la vejez.
- El sistema de riesgos laborales debe rescatar la verdadera dimensión de la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad y la muerte en el trabajo
- Se debe estudiar la posibilidad de establecer una Renta Básica, por lo menos de Emergencia, para atender rápidamente el drama del hambre que golpea a cerca de 20 millones de colombianos, y con mayor fuerza a los adultos mayores.

d) Libertad sindical

En materia de libertad sindical, se deben adoptar los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno (Plan de acción laboral Obama-Santos, Hoja de ruta con la Unión Europea, compromisos con la OCDE), las recomendaciones de los organismos internacionales, los desarrollos de la Corte Suprema y los mandatos constitucionales en materia laboral y de libertad sindical.

- Desarrollo de la negociación por sectores económicos, según lo recomienda la OCDE, tomando como referente el modelo de negociación del sector público del país.
- Prohibir los pactos colectivos en empresas donde existan sindicatos, según las recomendaciones de la OIT.
- Se debe reglamentar el artículo 56 de la Constitución Política para definir qué se entiende por *servicio público es-*

*encial* y evitar que se sigan declarando ilegales las pocas huelgas que se realizan en el país.

e) Acceso a la justicia

Los recursos que el Estado dedica a la fiscalización de las obligaciones de las empresas, y para impartir justicia laboral, están muy por debajo de los estándares de organizaciones internacionales a las que pertenece Colombia. Por ejemplo, el número de inspectores laborales es de 55 % inferior al que señala la Organización Internacional del Trabajo y la relación de jueces en materia laboral respecto a la población es 83 % inferior a la media de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; de hecho, entre 1993 y 2019, el número de procesos aumentó en 177 %, pero el de jueces laborales no cambió.

Para garantizar mayor eficacia en las funciones de inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo, esta se debe fortalecer con más inspectores según los parámetros internacionales, con un enfoque preventivo y también de protección de derechos. Se deben crear mecanismos de acceso a la justicia laboral judicial que sean ágiles y expeditos para la defensa y restablecimiento de los derechos laborales y de libertad sindical que se vulneran.

f) 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 principios de igualdad, progresividad y no regresividad, y por otra parte garantizar el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo que se encuentran ratificados.

g) Equidad de género y generacional

Hoy se hace necesaria una política de empleo con enfoque diferencial, orientada a promover y proteger el empleo de las mujeres. La pandemia del COVID 19 tuvo mayores impactos negativos sobre el empleo femenino.

- La emergencia de salud pública, que aún no superamos, tuvo su mayor peso en el aumento de las actividades del cuidado a cargo de las mujeres. Ante esto, es urgente que se cree una política nacional de economía del cuidado, para que esta función se democratice, y las mujeres no sigan siendo las que lleven la mayor responsabilidad con trabajos no remunerados.
- 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 ocupa-

cional 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.

- En la creación de nuevos puestos de trabajo formal en el país se debe incluir el enfoque diferencial en la oferta que se genere, pues no solo las mujeres tienen mayor participación en el autoempleo, sino también en la inactividad laboral.
- Finalmente se deben desarrollar políticas públicas que favorezcan la inclusión de los jóvenes en el desarrollo laboral y social del país.

h) Agenda para superar la violencia antisindical

La violencia antisindical, en medio de un contexto de violencia contra líderes sociales, se focaliza contra activistas y líderes sindicales. Por ello se requieren acciones articuladas para transformar esta realidad, las cuales deberían apuntar a:

- El desmonte de la cultura antisindical que legitima la violencia.
- El reconocimiento de la violencia antisindical como una condición necesaria para la no repetición.
- La superación de los altos índices de impunidad que limitan el acceso a la verdad y a la justicia por parte de las víctimas.
- La reparación colectiva e integral del sindicalismo.
- 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.

i) 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 y flexibilización laboral. Estas modalidades digitales/ virtuales del trabajo presentan grandes retos para los marcos jurídicos. El trabajo digital es una tendencia inevitable, pero se necesita que la regulación laboral sea la única que 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.

j) Concurso de méritos en el Estado

El Congreso debe regular que las pruebas de los cargos públicos que se provean por medio de concurso de méritos sean transparentes y que consulten sus características. Se

debe garantizar que el conocimiento del cargo se reconozca, así como darle algún valor a la antigüedad.

k) Economía del cuidado

En términos de equidad, se debe desarrollar el enfoque de las tres R el cual propone un modelo para el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico no remunerado entre las familias (hombres, mujeres, niños y niñas), el mercado, el Estado y las comunidades, a continuación, se describe cada uno de sus tres elementos.

- **Reconocimiento del trabajo de cuidado.** Esta primera etapa trata de dar un reconocimiento e importancia al trabajo de cuidado no remunerado como un elemento clave tanto en el desarrollo humano de las personas como en el desarrollo social y económico de los países.
- **Reducción del trabajo de cuidado.** Esta segunda etapa tiene como propósito fundamental la reducción de la carga de trabajo de cuidado, especialmente en las mujeres de bajos ingresos, ya que ellas son las que presentan las mayores desventajas en términos de actividades de cuidado no remunerado.
- **La redistribución del trabajo de cuidado.** El tercer elemento de las tres R tiene que ver en la forma como se puede redistribuir la carga de trabajo de cuidado entre los diferentes agentes, familia, Estado, comunidad y mercado.

## Referencias bibliográficas

- Confecámaras (2022). Informe de dinámica de creación de empresas 2020-2021. Página web: [https://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Informe\\_Dinamica\\_de\\_Creacion\\_de\\_Empresas\\_Prime\\_trimestre\\_2021\\_002.pdf](https://confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Informe_Dinamica_de_Creacion_de_Empresas_Prime_trimestre_2021_002.pdf)
- Escuela Nacional Sindical (2022). Sistema de Información Laboral-SIS-LAB-. Dinámica de la negociación colectiva 2021.
- Plataforma Laboral Para la Paz (2022). Proyectos de ley y de decretos de las centrales sindicales CUT, CTC y CGT. Propuesta para el PND.
- Plataforma Laboral Para la Paz (2022). Proyectos de ley y de decretos de las centrales sindicales CUT, CTC y CGT. Propuesta de decreto Comisión Permanente de políticas salariales y laborales.
- Plataforma Laboral Para la Paz (2022). Proyectos de ley y de decretos de las centrales sindicales CUT, CTC y CGT. Propuesta de decreto derecho a la negociación colectiva multinivel en el sector privado.
- Portafolio (2022). Empresas en Colombia: Cuántas han cerrado y cuantas hay activas. Periodo Portafolio. 10 de agosto. Página Web. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/empresas-en-colombia-cuantas-han-cerrado-y-cuantas-hay-activas-a-mayo-del-2021-554985>