

# *Debates en torno a la reforma laboral en Colombia: contexto, análisis y proyección del sindicalismo en la propuesta*

*Informe de Coyuntura Económica,  
Laboral y Sindical 2022*



ensayos laborales 35

EDICIONES  
ens ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL



*Ensayos laborales/treinta y cinco*

***Debates en torno a la reforma  
laboral en Colombia: contexto,  
análisis y proyección del  
sindicalismo en la propuesta***

*Informe de Coyuntura Económica,  
Laboral y Sindical, 2022*

**Equipo de Investigación ENS**

Hiller Hernández Muñoz  
Giancarlos Delgado Huertas  
Andrea Nathaly Cruz Ramírez  
Héctor Vásquez Fernández  
Verónica Mora Godoy  
Marcelo Patiño Flórez  
Francis Corrales Acosta  
Erika López Guarín  
Viviana Colorado López  
Víctor Ramírez Porres



Medellín, abril de 2023

Primera edición: abril de 2023  
© Escuela Nacional Sindical  
fondoeditorial@ens.org.co  
Medellín, Colombia

Hiller Hernández Muñoz  
Director General ENS

Coordinación editorial  
Mayra Restrepo Zabaleta

Fotografía de portada:  
“Greve dos entregadores de aplicativos”,  
Euler Paixão Alves Peixoto, 2022

Diseño y maquetación:  
Raúl París Ángel

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

## CONTENIDO

Presentación. La reforma laboral: un marco jurídico que cimienta el cambio <i>Hiller Hernández Muñoz</i> . . . . .	7
1. Análisis de datos macrolaborales de la última década: la profundización de la precarización laboral en Colombia 2012-2022 <i>Giancarlo Delgado Huertas y Andrea Nathaly Cruz Ramírez</i> . . . . .	19
2. Los derechos de protección social en el gobierno del cambio <i>Héctor Vásquez Fernández</i> . . . . .	33
3. Análisis de la eficacia de la Ley 789 de 2002: mayor trabajo a menor salario <i>Verónica Mora Godoy y Marcelo Patiño Flórez</i> . . . . .	51
4. Nuevo gobierno y el mundo del trabajo desde la perspectiva de las mujeres: cifras y perspectivas <i>Francis Corrales Acosta y Erika López Guarín</i> . . . . .	67
5. La violencia antisindical no cesa: debates entre la persistencia, el reconocimiento y la reparación <i>Viviana Colorado López</i> . . . . .	89
6. Participación del sindicalismo en el marco de la propuesta de reforma laboral <i>Víctor Hugo Ramírez Porres</i> . . . . .	99
Referencias	



## **LA REFORMA LABORAL: UN MARCO JURÍDICO QUE CIMENTA EL CAMBIO**

*Hiller Hernández Muñoz*

Colombia ha sido un país en el que históricamente la vulneración de los derechos laborales ha servido como justificación para el crecimiento económico y la construcción del tejido empresarial; no es gratuito que la nación se encuentre entre los 10 peores países del mundo para los trabajadores, según el informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de 2022,<sup>1</sup> en el que se presentan vulneraciones a los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y derecho a la huelga, asesinatos de líderes sindicales, altas tasas de impunidad y perpetuación de las conductas antisindicales en las empresas.

Asimismo, en la última década, Colombia conserva una tasa de informalidad que registra más de la mitad de su población trabajadora (fluctuando esta entre el 52% y el 58%) en esta situación, es decir, entre cinco y seis trabajadores(as) de cada 10 en el país no cuentan con un contrato formal de trabajo y, por lo tanto, no pueden acceder de manera efectiva al sistema de protección y seguridad social, debiendo cubrir por su cuenta los gastos de

---

1. Informe de Índice Global de Derechos de la CSI 2022, Confederación Sindical Internacional.

salud, pensión y ARL, y quedándose por fuera del sistema de compensación familiar. Esta población que se encuentra en la informalidad usualmente enfrenta jornadas y condiciones laborales extenuantes, que poco o nada se correlacionan con los criterios de trabajo decente que promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que, además, recomiendan organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual Colombia ingresó el 28 de abril de 2020, luego de siete años de gestiones y con varios pendientes en su haber.

A lo anterior habría que agregar la brecha existente entre hombres y mujeres en relación al acceso al trabajo, los ingresos y salarios, así como a los tiempos dedicados a labores de cuidado no remuneradas, que representan barreras evidentes para el logro de la paridad de género, misma que es un pilar fundamental del trabajo decente y que aporta significativamente a los índices de igualdad, bienestar social, calidad de vida y desarrollo del país; por ello no es sorpresa que Colombia obtenga un Gini de 0,54, el cual demuestra altos niveles de desigualdad; sin embargo, en el índice global de igualdad de género la brecha se encuentra en el 71%; este índice tiene en cuenta la desigualdad de género en la participación en la economía y el mundo laboral cualificado, en política, acceso a la educación y esperanza de vida; este resultado ubica a Colombia en el puesto 75 de 150 países reportados (Datosmacro.com, 2022).

En cuanto a los tiempos de dedicación al trabajo y la productividad, la OCDE ha publicado un reporte donde indica que Colombia es el país que más madruga, el que más horas de dedicación tiene al trabajo, pero el menos productivo (Asmar, 2023); ello da muestras no solo de los modelos productivos coloniales que aún se mantienen, sino de las brechas en formación, capacitación y garantía de derechos que existen hoy día en el país.

En relación con la violencia contra los trabajadores y líderes sindicales, a marzo de 2023, y según las estadísticas de la Escue-

la Nacional Sindical (ENS); se habían registrado 15.766 violaciones a la vida, libertad e integridad de los sindicalistas, de las cuales 3.314 han sido asesinatos.

En este contexto y teniendo en cuenta que el Gobierno entrante de Gustavo Petro Urrego se asumió con una propuesta de cambio estructural, pasando de una concepción economicista del desarrollo a una visión del desarrollo humano integral sostenible, la cual se basa no solamente en el crecimiento económico como componente de este, sino que tiene como centralidad la dignificación del ser humano y la transformación integral del país en una “potencia de la vida”, hace pertinente pensar qué es lo que está en juego, qué se busca cambiar.

Pensar en un postulado tal, luego de 200 años de una vida republicana dominada por visiones de derecha —en algunos casos extrema— no es sencillo y, obviamente requiere de propuestas de cambios estructurales que corrijan de manera progresiva y sistemática las políticas neoliberales, que durante las últimas décadas han sido preponderantes en las políticas de gobierno en la transición de siglo.

Es por ello que el Gobierno ha presentado tres reformas que serán la base de su accionar: la reforma laboral, la reforma pensional y la reforma a la salud; mismas que no pueden verse aisladas ya que se complementan y apoyan mutuamente, sirviendo de una suerte de soporte para la implementación efectiva del Plan de Desarrollo Nacional y el logro efectivo de las transformaciones propuestas por el candidato hoy presidente Petro; sin embargo, siendo la reforma laboral la base que soporta la efectividad de las otras dos, es preciso hacer un análisis puntual de la misma a través de lo que esta propone, sus logros y potencialidades; así como los actuales retos que enfrenta en la coyuntura actual colombiana.

### **El espíritu de la reforma**

Colombia tiene serios problemas de cumplimiento y garantía de derechos laborales; en ese sentido, la reforma laboral tiene

como propósito fundamental el logro de un marco legal que consiga el cumplimiento en estos tres niveles y permita a los trabajadores y trabajadoras del país el logro de condiciones laborales acordes con los principios de trabajo decente propuestos por la OIT, así como con los principios constitucionales presentes en el artículo 53 de la Carta Magna colombiana.

Así mismo, la reforma busca brindar a los trabajadores y trabajadoras una estabilidad económica y mental, buscando, con el privilegio de la contratación a término indefinido, establecer condiciones para que los colombianos más vulnerables puedan planear adecuadamente proyectos de vida duraderos y estables, basados en la estabilidad laboral y la planeación efectiva de sus ingresos. Actualmente, en Colombia se privilegia el contrato a término fijo, lo que le impide a gran parte de la población trabajadora acceder a créditos de vivienda, apalancamiento financiero e incluso apoyo de la banca para el emprendimiento; lo que dificulta en gran medida la superación de los índices de pobreza actuales del país. En ese sentido, el contrato a término indefinido presenta una oportunidad de mejoramiento de la calidad de vida, en tanto que la zozobra y angustia al acercarse la fecha de terminación de las relaciones contractuales ya no será lo común, permitiendo que los colombianos y colombianas puedan vivir con mayor tranquilidad y con una planeación de vida acorde con la dignidad humana.

En esa misma línea, la reforma plantea un fortalecimiento del debido proceso —no una estabilidad universal y perpetua, como algunos sectores han querido hacer ver de manera malintencionada y tergiversada— para permitir que aquellos trabajadores y trabajadoras que cumplen a cabalidad con sus labores no sean víctimas del albedrío del empleador y terminen perdiendo su sustento por caprichos personales o para ceder el puesto a un “familiar en desgracia” del dueño de la empresa. El fortalecimiento del debido proceso permite a los y las trabajadoras una mayor seguridad y estabilidad, siempre y cuando cumplan

con sus labores de manera adecuada y acorde con lo pactado en el contrato, pero además blindada al empresario, si este lo aplica como es debido, de futuras demandas y costos, fruto de la vulneración de los derechos laborales.

Otro elemento de vital importancia es que la reforma piensa en las experiencias particulares de desigualdad de poblaciones específicas (trabajadores agrícolas, migrantes, deportistas, mujeres, de plataformas) y busca además servir de mecanismo para la disminución de las brechas de género en el mundo del trabajo; así mismo, dignifica la labor de quienes trabajan en plataformas de reparto, lo que servirá como precedente para futuras regulaciones y reglamentaciones a otros trabajadores y trabajadoras del sector. El trabajo rural es otro elemento importante en el texto, ya que este define con claridad las condiciones de existencia de los contratos de trabajo y creará el jornal agropecuario como un mecanismo de regulación de las relaciones laborales, impidiendo, como pasa en algunos casos, que la remuneración sea por debajo del salario mínimo e incluya el 4% de aportes para el subsidio familiar; así mismo, otorga los beneficios de vacaciones e incluye los beneficios por despido que están presentes en el Código Sustantivo de Trabajo; es así como se dignifica el trabajo rural y se busca que quien trabaja en el campo pueda contar con condiciones apropiadas que brinden calidad de vida y bienestar a ellos, ellas y sus familias.

Esta reforma aborda los elementos relacionados con la tercerización y la subcontratación, definiendo a contratistas e independientes, y expresando las condiciones bajo las cuales se realizan sus contratos y las responsabilidades tanto de la empresa contratista como de aquella que es dueña de la obra o beneficiario del trabajo realizado; con ello se pretende establecer y evidenciar la relación laboral existente entre los empleadores y los trabajadores bajo esta modalidad contractual, evitando enmascarar, bajo la figura de contratistas, la responsabilidad patro-

nal en diferentes procesos y dinámicas relacionadas y derivadas del ejercicio del trabajo contratado.

A su vez, busca también la eliminación de todo tipo de intermediación laboral ilegal, pues especifica, en su artículo 14, que toda actividad relacionada con el objeto misional de la organización debe ser contratada a través de un contrato laboral formal, y establece un periodo de seis meses a las empresas para adecuarse a la norma. Así, el Ministerio de Trabajo queda facultado para aplicar las sanciones respectivas en los casos que así corresponda. Se reitera, además, que para la realización de actividades permanentes y subordinadas deben establecerse los contratos laborales de manera directa con la organización, expresando los límites a los contratos de prestación de servicios y manifestando la necesidad de que las empresas logren de manera progresiva la formalización de quienes están vinculados bajo esta modalidad contractual, buscando el acceso a oportunidades de trabajo formal, decente y saludable a quienes hoy se encuentran en la informalidad.

En ese sentido, la formalización laboral es un propósito esencial de la reforma: lograr que el casi 60% de los trabajadores que hoy se encuentran en la informalidad puedan acceder a condiciones dignas y decentes de trabajo, puedan también contar con los derechos que la ley les otorga y tengan la posibilidad de ser dignificados, en términos contractuales, con el establecimiento de relaciones laborales; pero sobre todo en su condición de seres humanos integrales, donde el trabajo es una faceta fundamental de la vida que debe dejar espacio a las demás dimensiones del desarrollo personal.

En un país, caracterizado por la vulneración de los derechos laborales, el proyecto de reforma busca corregir las políticas regresivas que se presentaron en el pasado; entre ellas, las relacionadas a la recuperación de la jornada diurna —es decir, jornada laboral digna— evitando, además, la contratación de los trabajadores para dos turnos el mismo día y especificando la flexibiliza-

ción de la jornada para quienes ejercen labores del cuidado. Con ello se recupera el carácter humanista en el mundo del trabajo, comprendiendo la complejidad de articular el mundo laboral con el cuidado de la familia. Del mismo modo, el articulado dignifica el contrato de aprendizaje y establece el conjunto de aspectos a tener en cuenta en esta modalidad, fortaleciendo el relacionamiento de las empresas con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al facilitar una integración efectiva entre las etapas lectivas y productivas de los aprendices.

Este proyecto de reforma busca también tener en cuenta las transformaciones del mundo del trabajo, reconociendo que las dinámicas —necesarias por demás— de descarbonización de la economía y de automatización e inserción de las nuevas tecnologías pueden afectar la estabilidad y permanencia de los trabajadores en los sectores relacionados a dichos procesos; por lo tanto, se pretende garantizar de manera fehaciente la posibilidad de reubicación y reconversión laboral buscando que los trabajadores y trabajadoras tengan protegidos sus derechos.

Reconociendo que la defensa de los derechos laborales es esencial en la construcción de democracia, la reforma brinda garantías a los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga; con ello se pretende devolver y reivindicar los derechos que han sido aplastados desde lo legislativo o desde la violencia contra el movimiento sindical, reconociendo en este un actor fundamental en la construcción de una sociedad justa y ecuánime, pero además brindando garantías a sectores que durante décadas han sufrido la estigmatización, la persecución y la violencia, no solo desde el discurso sino además desde lo físico.

La reforma laboral es entonces una iniciativa de transformación de las relaciones laborales en el mundo del trabajo, una propuesta para equilibrar las desproporcionadas condiciones que por años han tenido los trabajadores y trabajadoras del país, y podemos decir que, aun con posibilidad de mejorar y modificar el texto, la reforma propuesta por el gobierno es un pilar funda-

mental en la construcción de una sociedad donde el trabajo recupere su centralidad como generador de riqueza y desarrollo, los trabajadores y trabajadoras puedan ejercer su labor en entornos de trabajo digno y saludable, atendiendo además las demandantes labores del cuidado.

Es una reforma incluyente, humana, que dignifica a los trabajadores y brinda condiciones efectivas para la calidad de vida y el bienestar integral de los mismos; es por ello que, como sociedad, debemos dar todo el apoyo posible a estas iniciativas del Gobierno, pues es desde la participación, el aporte y la movilización como se puede construir en conjunto una mejor sociedad, no solo para las generaciones presentes, sino también para las futuras.

### **Los retos a los que se enfrenta la propuesta de reforma laboral**

Una propuesta de tal magnitud se enfrenta a retos significativos, fruto obviamente de los múltiples intereses a los cuales afecta. Algunos de los desafíos más relevantes del proyecto son los siguientes:

#### *a. El logro de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas del país*

Es innegable que la política se basa en los acuerdos y los consensos; sin embargo, no es fácil para el Gobierno del Cambio lograr unificar fuerzas políticas que, en ocasiones, se sustentan en concepciones del desarrollo diametralmente disímiles. Si bien algunos medios de comunicación hablaron al principio del gobierno de la “aplanadora legislativa”, la realidad es que la composición de la Cámara y el Senado no garantiza que las propuestas presentadas pasen directamente o que cuenten con la favorabilidad y el apoyo necesarios para que finalicen el proceso legislativo conservando su espíritu y articulado original.

Esta correlación de fuerzas le exige al Gobierno nacional una inusitada capacidad de negociación, acuerdos, integración y articulación, aun con sectores políticos con los cuales históricamente se ha estado en desacuerdo y oposición; al fin de cuentas

*“la paz se hace entre contrarios”*, y lo que importa es el logro de los objetivos de transformación propuestos y el alcance de los propósitos expresados en el articulado del proyecto presentado.

Es importante enfatizar que, aunque el Pacto Histórico es hoy una fuerza política importante, las 29 curules de la Cámara y las 20 del Senado no le garantizan el impulso necesario al Gobierno del presidente Petro. Partidos tradicionales como el Liberal, el Conservador, el Centro Democrático, la U y Cambio Radical suman 109 curules en la Cámara y 63 en el Senado, frente a los 44 que suman en total el Pacto y los Verdes en la Cámara, y los escasos 28 en el Senado.

Tampoco es secreto que entre el Pacto y los Verdes hay divisiones; asunto que no garantiza acuerdos ni coaliciones frente a las propuestas que se presentan; por lo tanto, es deber del Gobierno, mediante la estrategia del diálogo social y la negociación integradora, buscar puntos de acuerdo que logren superar sus diferencias y mantener el espíritu de la reforma para lograr consensos que le permitan pasar la propuesta, aun con las respectivas enmiendas, permitiendo así que el país, sus trabajadores y trabajadoras puedan verse beneficiados con este avance hacia el logro de condiciones de trabajo decente en Colombia.

#### *b. Superación de la desinformación*

Teniendo en cuenta que la reforma laboral devuelve los derechos arrebatados a trabajadoras y trabajadores, y que el empresariado y el sector financiero históricamente han controlado los medios de comunicación, estos se convierten en “heraldos y escuderos” contra de la propuesta de reforma, pues han buscado a través de diferentes estrategias desvirtuar el espíritu de la misma o acudir a mitos y verdades a medias para mover la opinión nacional hacia posiciones de oposición a una propuesta que, en términos reales, les beneficia e impacta de manera positiva.

Es así como las líneas editoriales de los medios de comunicación y sectores económicos hegemónicos —los mismos que han

financiado y sostenido las campañas políticas de los partidos tradicionales— se han caracterizado por un manejo amañado de la información y por el uso indiscriminado de discursos de ataque personal a diferentes miembros del Gobierno, asesores y demás personalidades de la vida política que se declaran a favor de las propuestas del presidente.

*c. Transformación de las instituciones del Estado, las organizaciones sociales y el movimiento sindical*

Teniendo en cuenta el contexto pos reforma, es prioritario plantear las transformaciones necesarias en las instituciones del Estado para que logren aplicar e implementar adecuadamente los articulados propuestos; superar la paquidérmica gestión que en ocasiones caracteriza a los organismos estatales, buscando que los procesos de gestión pública (sobre todo los relacionados con vigilancia, inspección y sanción) sean más cercanos a los ciudadanos, ágiles y que garanticen la veracidad en los procesos.

Igualmente será necesario generar políticas públicas, programas y proyectos que, articulados a una dinámica de planeación adecuada, permitan llevar a buen término las propuestas expresadas en la reforma laboral, evitando que en su implementación se pierda el espíritu que le dio origen, y buscando que cada una de las transformaciones presentes en el articulado se ejecuten acorde con lo planteado en el proyecto.

Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, deberán adecuar sus estructuras para servir de apoyo técnico y operativo a lo planteado en la reforma laboral, servir de impulsoras a los procesos de cambio que de esta se derivan, aportando a la elaboración e implementación de propuestas de intervención. En esa línea, deberán articular de manera efectiva las variables políticas y técnicas que superen los discursos que hoy son anacrónicos y que requieren una efectiva actualización a los contextos y horizontes que se abren con la coyuntura colombiana actual.

En conclusión, la reforma laboral, si bien es una propuesta loable que busca corregir los errores del pasado y brindar una plataforma para el logro de condiciones de trabajo decente en el presente y el futuro, se enfrenta a retos complejos, en una coyuntura nacional marcada por la tensión entre las fuerzas políticas, la desinformación y las transformaciones necesarias para su implementación; en ese contexto, es fundamental que las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, puedan articularse en defensa efectiva del texto presentado, buscando que aun con los consabidos cambios que puedan presentarse durante el trámite legislativo al que se ve abocada, la reforma mantenga su espíritu garante de derechos y sea constructor de una sociedad basada en la recuperación de la centralidad del trabajo decente y saludable, como generador efectivo de riqueza y desarrollo.

### **¿Qué contiene el informe de coyuntura laboral?**

Como cita su título, este informe concentra una lectura de contexto, análisis y propuestas de la viabilidad de la reforma laboral desde la perspectiva de la Escuela Nacional Sindical, que en su tradición de pensamiento ha propendido, desde hace más de dos décadas, por la necesidad de una reforma laboral que haga énfasis en los derechos laborales en un contexto neoliberal en el que las políticas laborales de los gobiernos de turno se han centrado en la rentabilidad económica.

La estructura capitular del informe consta de seis capítulos, divididos en la siguiente línea argumentativa: la apertura del informe se da con dos capítulos de contexto, titulados “Análisis de datos macrolaborales de la última década: la profundización de la precarización laboral en Colombia 2012-2022”, y “Los derechos de protección social en el gobierno del cambio”, que nos adentran en una mirada crítica de los datos macrolaborales de país en la última década, en un análisis del mantenimiento de condiciones de precarización para trabajadores(as) del país, para dar paso un estado del arte sobre la garantía al derecho de protección social en

el país desde la seguridad social en el trabajo y la vulneración de derechos humanos de las poblaciones más vulnerables.

Siguiendo este hilo de análisis, pasamos a los capítulos que amplían la mirada sobre fenómenos y poblaciones que merecen atención en el marco de la propuesta de articulado presentado por parte del Gobierno en la reforma laboral. El capítulo 3, titulado “Análisis de la eficacia de la Ley 789 de 2002: mayor trabajo a menor salario”, presenta un estudio sobre las afectaciones de la ley en mención sobre la percepción que se tiene en el país de la jornada laboral, el pago de recargos nocturnos, horas extras, dominicales y, en general, del detrimento del pago de tiempo laborado en salario desde la vigencia de la misma. A su vez, el capítulo “Nuevo gobierno y el mundo del trabajo desde la perspectiva de las mujeres: cifras y perspectivas” hace una revisión exhaustiva de datos macrolaborales desde una “lupa” de género, trayendo a colación temas como el trabajo en cuidados, el uso del tiempo para la experiencia de las mujeres y el conteo de horas laboradas, además de un análisis exhaustivo de las ausencias y presencias de las mujeres en el articulado de reforma laboral.

Por último, encontramos el capítulo “La violencia antisindical no cesa. Debates entre la persistencia, el reconocimiento y la reparación”, que nos muestra un panorama de los riesgos asociados a la actividad sindical en Colombia, pero además pone de manifiesto un tema que aparece como menor en la reforma laboral, a saber, que la violencia antisindical guarda estrecha relación con las condiciones laborales; seguido del capítulo “Participación del sindicalismo en el marco de la propuesta de reforma laboral”, en el que recogemos los principales aportes por parte de las principales centrales sindicales del país a la reforma laboral, también los consensos y disensos contenidos en la misma.

Los invitamos a leer, debatir, proponer, apoyar, disentir sobre nuestros análisis para la defensa de los derechos laborales en Colombia.

# **1. ANÁLISIS DE DATOS MACROLABORALES DE LA ÚLTIMA DÉCADA: LA PROFUNDIZACIÓN DE LA PRECARIZACIÓN LABORAL EN COLOMBIA 2012-2022**

*Giancarlos Delgado Huertas  
y Andrea Nathaly Cruz Ramírez*

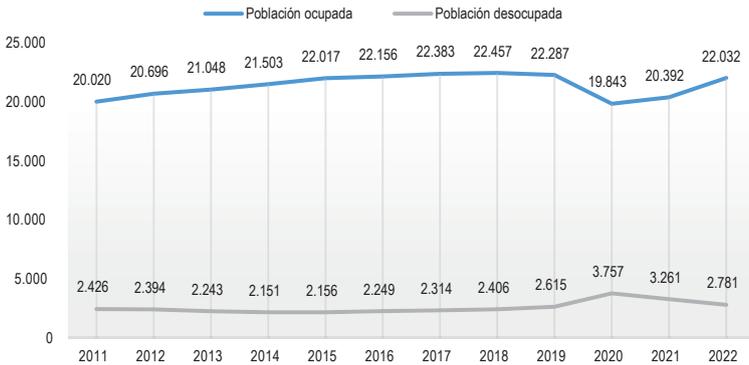
En el debate actual sobre la implementación de diversas reformas justificadas en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de las y los trabajadores del país se han abordado diversos aspectos, como su contenido, el proceso de socialización, su argumentación jurídica, etc. En este capítulo nos proponemos llamar la atención sobre las condiciones contextuales en las que se asienta la propuesta de reforma laboral, haciendo énfasis sobre las tendencias en el mercado laboral y su interacción con otras esferas productivas; esto para mostrar la incidencia de diversas variables en los posibles efectos prácticos de la reforma en debate.

Lo anterior implica, a su vez, dar pistas sobre dos preguntas elementales para la continuidad argumentativa de este informe, a saber: ¿por qué es necesaria y/o pertinente una reforma laboral en Colombia?, ¿qué hay que cambiar y por qué? Para dar respuestas, realizaremos una descripción de aspectos globales del mercado laboral colombiano y además las relacionaremos con otros indicadores, como los de balanza comercial, PIB e infor-

malidad. Además, insistiremos en algunas recomendaciones que se han hecho desde la Escuela Nacional Sindical para pensar en una política laboral integral para el país.

## 1.1 El mercado laboral colombiano: desempleo e informalidad estructural

**Gráfico 1.** Relación de población ocupada y población desocupada en Colombia 2011-2022 (en miles de personas)



*Fuente:* construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

En los últimos meses se ha visto como un aspecto positivo la recuperación del país en materia de empleo y fuerza de trabajo. Entre el 2021 y el 2022 se recuperaron 1,6 millones de puestos de trabajo, lo que implica un crecimiento en la ocupación del 3%, cifra equivalente a la disminución del desempleo. Sin embargo, esta recuperación es apenas aparente, pues empezamos a acercarnos a la cifra del 2019, previa a la pandemia, aspecto que afectó de manera importante las cifras de empleo, de ahí que, en el 2019, la tasa de desocupación se ubicó en el 10,5% y en el 2022 en el 11,2%. Para el año 2022 hay aún 255 mil puestos de trabajo menos que en el 2019, y si bien podríamos afirmar que existe una recuperación del empleo respecto a las afectaciones

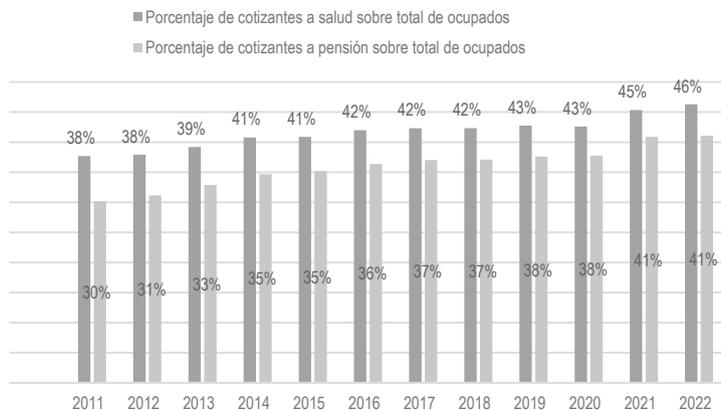
de la pandemia, el mercado laboral colombiano ya presentaba una tasa de desempleo alta, lo que implica que aún la cifra no es alentadora.

La tasa de desocupación, que desde hace 20 años fluctúa alrededor del 11%, no ha cambiado de manera radical. Ocasionalmente baja, pero tiende a ubicarse siempre en una cifra de dos dígitos, aspecto que llama poderosamente la atención, pues en lo que concierne a la generación de empleo Colombia experimenta un fenómeno estacionario que da cuenta de una fluctuación casi nula en la tasa de desempleo, es por esto que la tasa no presenta mayores variaciones en la última década, y a excepción del año 2020 y 2021 (años de mayor impacto de la pandemia) presentamos una tasa de desempleo en el 2022 (11,2%) con una diferencia ínfima respecto a la del 2011 (10,8%). En Colombia no se están creando plazas de trabajo desde hace más de 10 años.

La informalidad es otro factor estructural en el mercado laboral del país. Teniendo en cuenta los criterios de medición de la informalidad laboral en Colombia dados por el DANE en el primer trimestre del año 2023, Colombia registró una tasa del 57,9% de trabajadores informales, lo que supone que seis de cada 10 trabajadores(as) en el país no tienen un contrato formal de empleo, y que la gran mayoría de estos no cotiza a salud, pensión, riesgos laborales ni cesantías (tema que ampliaremos en el capítulo siguiente).

Ahora bien, si nos centramos en el criterio de afiliación a salud y pensión, lo cierto es que aún no se cierra la enorme brecha en cuanto a las cotizaciones a seguridad social. En ese mismo periodo de tiempo la cotización a salud pasó del 38% al 46% de los ocupados, y la de pensión del 30% al 41%. Es decir, si bien el crecimiento es importante, no ha sido suficiente para que la mayoría de los ocupados del país se consideren formales, desde el punto de vista de la cotización a la seguridad social.

**Gráfico 2.** Cotizantes a salud y pensión sobre el total de ocupados

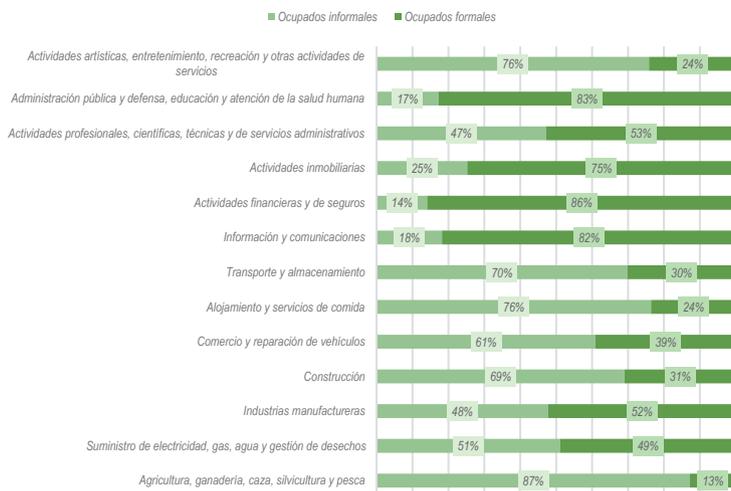


Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

La alta presencia de la informalidad y el desempleo estructural se explican principalmente porque, en los 11 años contemplados, el mercado laboral formal se ha ampliado menos que la población en edad de trabajar: mientras entre el 2011 y el 2022 se han incrementado en 3,7 millones las personas que están en edad de trabajar, los puestos de trabajo (ya sean asalariados o no asalariados) han crecido en dos millones. Es decir, hay alrededor de 1,7 millones de personas que quedan excluidas de las ocupaciones que genera el país.

Estas preocupaciones estructurales son más relevantes si las observamos por rama de actividad económica. Las ramas de actividad que más puestos de trabajo generan, comercio y reparación de vehículos (-18% de los ocupados); agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (-15% de los ocupados), son dos de las ramas que mayores cifras de informalidad presentan históricamente en las cuentas nacionales. Tasas que no han sido revertidas en el transcurrir del tiempo:

**Gráfico 3. Ocupados formales e informales por rama de actividad en el 2022**



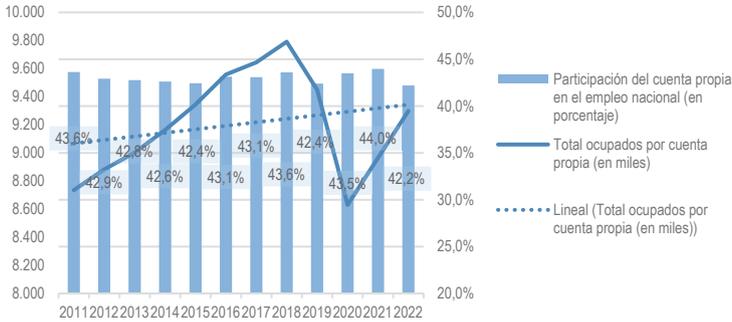
Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

El comportamiento del mercado laboral luego de tres años de pasada la pandemia, evidencia que el proceso de recuperación tan sonado no es más que un retorno a sus condiciones estructurales: altas cifras de desempleo, altísima informalidad y altos indicadores del empleo por cuenta propia o empleo no asalariados. A este respecto es importante señalar que la pandemia más que generar desempleo, informalidad y condiciones de desprotección a trabajadores y trabajadoras del país, profundizó las condiciones ya existentes.

El empleo por cuenta propia es la salida que muchas personas encuentran a la carencia de puestos de trabajo en el mercado laboral colombiano. Este no ha sido inferior al 42% de los ocupados del país desde hace 10 años. Incluso, como veremos, el país tiende a que la cantidad de personas ocupadas por cuenta propia crezca año a año, lo que indica que es importante esta modalidad en cuanto a la generación de ingresos. No obstante, esta modalidad de vinculación laboral es especialmente sensible

a las crisis y a los cambios, además de estar desprotegidas en cuanto a seguridad social la mayoría, por lo que es un grupo de población sobre el cual vale la pena pensar iniciativas en cuanto a la protección social y la inserción al mercado laboral.

**Gráfico 4.** Comportamiento de los ocupados por cuenta propia en miles y en porcentaje respecto a la población ocupada 2011-2022



Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

Que el desempleo, la informalidad y la desprotección en salud para trabajadores y trabajadoras en Colombia sea estructural a su mercado laboral, no es un asunto estrictamente numérico (de tasas y cifras de personas precarizadas), es también un problema de la experiencia cotidiana de las y los ciudadanos del país económicamente activos(as), pues que se trate de un fenómeno que podemos leer longevo a 10 años, nos permite afirmar que existe una continuidad de la precarización en el trabajo, es decir; que existen pocas posibilidades de tener trabajo en Colombia, pero que una vez se logra, alrededor de cinco de cada 10 personas lo hacen sin mediación de un contrato formal y sin la afiliación a salud y pensión. Básicamente, en Colombia es difícil tener empleo para el grueso de la población, pero casi una *suerte*, una especie de milagro, acceder a un empleo que garantice la afiliación al régimen de seguridad social en el trabajo.

Llegados a este punto, resulta pertinente la pregunta: ¿por qué no se rompen estas tendencias estructurales del mercado la-

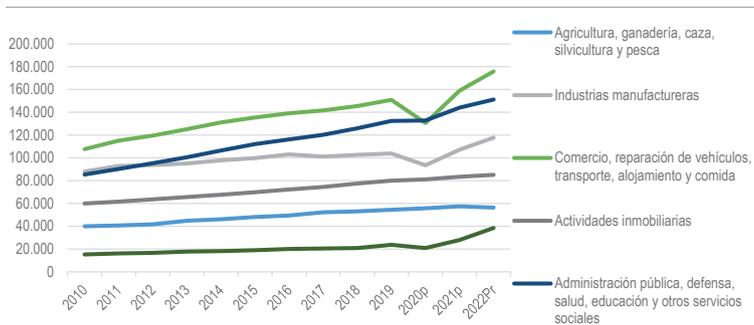
boral colombiano? Esta es una pregunta interesante en el contexto de las reformas, y la respuesta tiene mucha relación con la estructura productiva del país y sus relaciones comerciales con el mundo.

## 1.2 Estructura de producción y mercado en Colombia

Si se analizan las ramas en las cuales se emplean los colombianos, la estructura del empleo ha sido la misma desde hace más de una década: la mayor cantidad de puestos de trabajo se generan en el comercio, en la agricultura y en los servicios —las ramas de actividad económica con mayor propensión a la informalidad—. La industria manufacturera es la cuarta en generación de empleo.

Entre las actividades que más aportan al PIB productivo del país están, como primera medida, las relacionadas con el comercio, los servicios y el transporte, seguida por las actividades de administración pública, la industria manufacturera y las actividades inmobiliarias.

**Gráfico 5.** Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) según algunas actividades productivas



Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

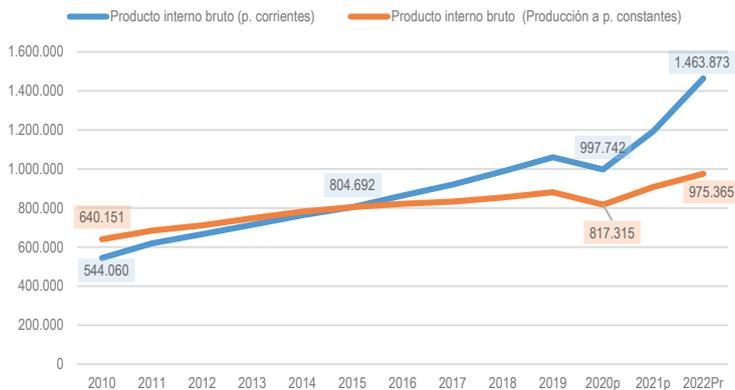
Como se puede observar en el gráfico 5, las actividades que coinciden como mayores generadoras de empleo y al mismo tiempo mayores aportantes al PIB (como comercio e industria

manufacturera), son al mismo tiempo las más sensibles a cambios externos, asunto que aparece clarísimo durante el año 2020 con las afectaciones que dejó la pandemia, así como la desaceleración de su recuperación durante el año 2021, en el que se vivió el estallido social que afectó un poco más a la rama del comercio. Mención especial merece el comportamiento de la rama actividades artísticas y de entretenimiento, que ha tenido un crecimiento acelerado, particularmente después del 2020.

Los comportamientos de estas ramas de actividad (comercio, servicios, industria manufacturera), en cuanto a producción, se reflejan de manera directa en el comportamiento de la ocupación en ellas. Por ello es indispensable pensar en iniciativas de protección e impulso a estas ramas, al mismo tiempo que se implementan reformas para mejorar la calidad del empleo. Sin medidas adicionales, es posible que el incremento de costos de producción contrarreste los objetivos del mejoramiento del empleo, y los traslade a desempleo o informalidad.

Es pertinente considerar también el papel de la inflación en el comportamiento del PIB. Tradicionalmente, el comportamiento del PIB, tanto a precios corrientes (sin considerar la inflación) como a precios constantes, no han estado muy alejados el uno del otro. No obstante, aproximadamente desde el 2017 estos se han distanciado de tal forma que, en los últimos años, el papel de la inflación distorsiona de manera significativa la valoración del comportamiento del PIB. Sin considerar la inflación, podría creerse que la riqueza del país se ha duplicado entre el 2011 y el 2022, que creció al 9% en promedio, y que tuvo unos crecimientos altísimos en los años pospandemia (por encima del 20%); pero al observar el comportamiento de la inflación, vemos que el ritmo de crecimiento real fue del 4%; que en estos 11 años no se ha duplicado la riqueza, sino que solo ha crecido el 42%, y que en los años pospandemia (donde mayores cifras de inflación se han presentado) el incremento no ha sido alto.

**Gráfico 6.** Comportamiento del PIB a precios constantes y a pesos corrientes (cifras en miles de millones).



Fuente: Construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

Como se puede apreciar en el gráfico 6, la inflación es un factor que afecta no solo el consumo de la población en general, afecta también al agregado del crecimiento económico del país, especialmente a sectores que son altamente dependientes de los precios del dólar y del comportamiento internacional de insumos, como el sector de la construcción, que entre el 2019 y el 2022 decreció -22% y el de la explotación de minas y canteras que decreció -15% en el mismo periodo de tiempo.

Considerando el comportamiento de la riqueza nacional, es relevante observar también el comportamiento del PIB desde el enfoque del gasto. En los 11 años que van desde el 2011 hasta el 2022, el renglón del gasto que más ha crecido es el de las importaciones, que lo hizo en un 76%, mientras las exportaciones apenas crecieron el 21%, consolidando así una balanza comercial negativa, que en estos 11 años se ha multiplicado por cuatro (en cuanto a su incidencia en el PIB). Además de las exportaciones, lo que menos ha crecido es la inversión de las empresas (28% en los 11 años de referencia), que en los últimos cuatro años ha

presentado decrecimientos por encima de \$600 mil millones. El consumo de los hogares en esos 11 años ha crecido en promedio un 4% anual, y los gastos del gobierno aproximadamente un 5% anual.

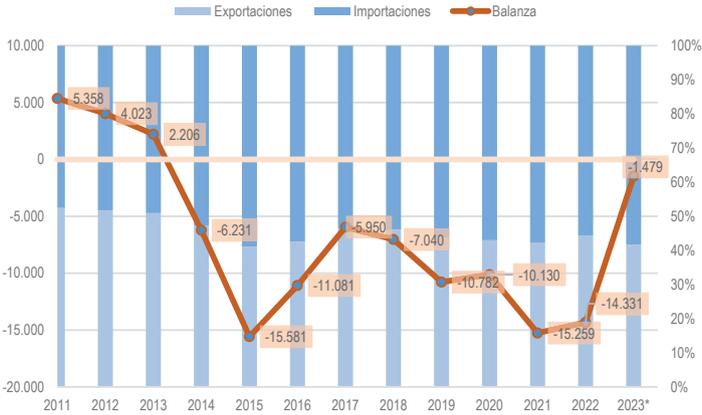
El comportamiento del PIB, desde el enfoque del gasto, pone en evidencia no solo la urgencia de buscar la forma de revertir la desventajosa balanza comercial que presenta el país, sino de centrar la atención en la consolidación y fortalecimiento del mercado interno, pues es principalmente este el que impulsa el crecimiento de la economía, no las exportaciones que, al restarle las importaciones, presenta valores negativos desde hace 11 años. Si las apuestas de crecimiento económico se centran en el incremento de las exportaciones, pero sin buscar la ampliación del consumo interno, probablemente las estrategias tiendan a ser ineficientes.

### **1.3 Relaciones de la economía colombiana con el comercio internacional**

Como vimos antes, Colombia ha consolidado una balanza comercial negativa, que no solo ha limitado el crecimiento de la riqueza del país, sino que también afectó la inflación y la disponibilidad de dólares para pagar la deuda externa, lo que hace al sector público y privado especialmente vulnerable a la deuda y a las tasas de interés de las entidades internacionales.

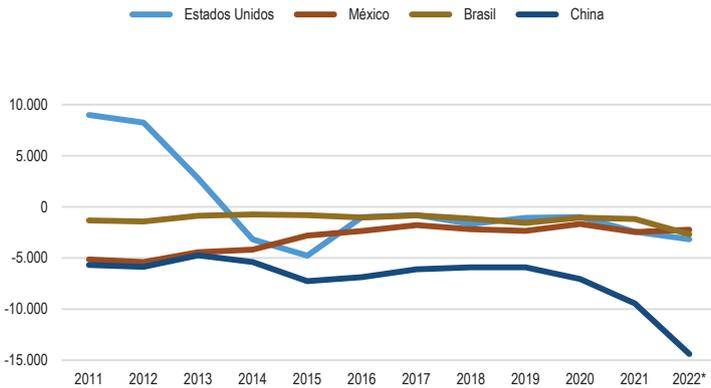
La balanza comercial de Colombia comienza su comportamiento negativo a partir del año 2014, un año después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea y dos años después de la firma del TLC con Estados Unidos, dos de las economías más grandes del mundo, con quienes además se tenía superávit comercial hasta fechas similares (con Estados Unidos el superávit comercial fue hasta el 2013 y con la Unión Europea hasta el 2014).

**Gráfico 7. Importaciones, exportaciones y balanza comercial 2011-2023\* (millones de dólares FOB)**



Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

**Gráfico 8. Balanza comercial con cuatro países de grandes economías (millones de dólares FOB)**



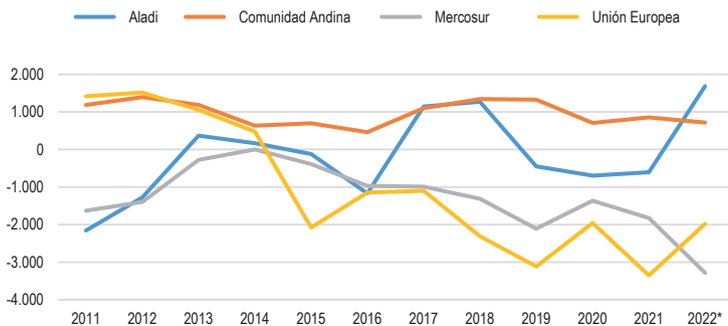
Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

Colombia, además, acumula un déficit comercial con las más grandes economías del mundo, siendo especialmente significativo

el que tiene con China. En total acumulamos -14.389 millones de dólares solo en el 2022. Por otro lado, acumula superávit comercial con países vecinos como Ecuador, Chile y Venezuela, con quienes tiene los mejores resultados en cuanto a balanza comercial.

Asimismo sucede con las grupos de países con quienes Colombia tiene intercambio comercial: con los grupos en los cuales están las más grandes economías, el país acumula déficit, pero con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), economías similares a la colombiana, presenta superávit.

**Gráfico 9.** Balanza comercial en Colombia por grupos comerciales (países), 2011-2022 (millones de dólares FOB)



Fuente: construcción propia a partir de los datos generales del mercado laboral DANE.

Ambos gráficos (8 y 9) evidencian que la tendencia con las economías grandes es a acumular déficit, mientras que con las economías similares a las de Colombia se mantiene una dinámica más o menos estable y casi siempre ventajosa. Esto es importante tenerlo en cuenta si se busca mirar hacia el mercado externo como estrategia de crecimiento económico, a su vez para repensar el aporte al empleo que tiene la firma de tratados de libre comercio con grandes economías, pues no se trata exclusivamente de aportes al PIB, vía inversión extranjera directa, sino

de la generación de empleo por medio de estos (promesa de cualquier intercambio comercial internacional).

#### **1.4 Conclusiones**

En el contexto de la discusión de las reformas que promueve el nuevo Gobierno, especialmente aquellas que involucran al empleo y a la seguridad social, es importante tener presente que el mundo del trabajo está relacionado con otros aspectos del mundo social y económico del país, por lo que hay aspectos aparentemente externos que pueden incidir en la implementación práctica de las reformas.

Así, según lo expuesto en este capítulo, es importante pensar en las tendencias macrolaborales del mercado laboral, que tiende a mantener la tasa de desempleo de dos dígitos, a que la informalidad sea más alta que la formalidad laboral —o compitan por igualarse—, especialmente en aquellas ramas que más puestos de trabajo generan, y a que casi la mitad del empleo se resuelva “por cuenta propia”. Aquí es sustancial considerar que de la mano con las reformas laborales para la contratación con garantías básicas de protección social (afiliación a salud, pensión y riesgos laborales), se deben incluir estrategias para incentivar los negocios pequeños y medianos, así como la necesaria ampliación del mercado laboral

Cualquier estrategia para mejorar de las condiciones laborales será insuficiente si no se busca al mismo tiempo la ampliación del mercado laboral mediante la generación de nuevos puestos de trabajo y el crecimiento de la economía. Las tendencias macroeconómicas señalan la enorme importancia que tiene el mercado doméstico en el crecimiento del PIB, muy por encima del crecimiento con base en las exportaciones, por lo que para ampliar el mercado laboral y promover el crecimiento económico es importante pensar en la protección, el estímulo y la ampliación del consumo nacional.

El uso del mercado internacional para apalancar el crecimiento económico debe analizarse con detenimiento, pues las

actuales estrategias comerciales están orientadas a grandes mercados con quienes tenemos tendencia de alta duración de acumular déficit. Lo que evidencian estas tendencias del comercio exterior es que las relaciones son más estables y ventajosas con países cuyos mercados son similares a los de Colombia, por lo que valdría la pena centrar la mirada más en el fortalecimiento del comercio externo con los vecinos (Ecuador, Chile, Venezuela, Perú) que insistir en los grandes mercados que, aunque son grandes, también suelen estar abarrotados de mercancías propias y de otras latitudes.

## **2. LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO**

*Héctor Vásquez Fernández*

Dado el contexto de los datos macrolaborales y de los indicadores económicos de mayor impacto en el empleo para el país, es importante ahondar sobre una problemática que engloba la relación entre el mantenimiento del desempleo y la informalidad laboral, pues ambos apuntan a una dirección común: el detrimento de la protección social de la ciudadanía en el país (independiente de que se encuentre esta empleada o no).

En este capítulo presentamos un panorama sobre el estado de afiliaciones de las personas al sistema de protección social en Colombia, leído a partir de las afiliaciones a pensiones, salud, riesgos laborales y cotización a cesantías, además de un análisis de los principales retos en materia de protección social para las poblaciones vulnerables. También se incluye un análisis de las reformas laboral, de salud y pensional en materia de protección social.

Como punto de partida, la tabla N.º 1 nos permite ver cuánta población trabajadora está cubierta por el Sistema de Protección Social (SPS) en Colombia: a diciembre de 2022, del 100% de trabajadores(as) ocupados, el 47,8% estaba cotizando a pensiones; el 54% cotizaba a salud en el régimen contributivo; el 50,2% a

riesgos laborales, del cual el 8,4% correspondía a trabajadores por cuenta propia, y el 47,9% a cesantías.

**Tabla 1.** Cobertura del Sistema de Protección Social en Colombia

	2021	Part. %	2022	Part. %
Población ocupada (diciembre)	21.495,309	100	22.468,150	100
Pensiones cotizantes (incluye fondos privados, Colpensiones, magisterio y FF.AA.)	10.185.470	47,4	10.744.388	47,8
Salud (contributivo)	11.497.613	53,5		54,0
Riesgos laborales (I: 85.575/953.073)	10.688.280	49,7	11.278.637	50,2
Cesantías (fondos privados + FNA)	10.478.812	48,7	10.769.137	47,9
Población mayor (mujeres 57 años o más, hombres 62 años o más) <sup>1</sup>	7.301.083	100	7.540.505	100
Pensionados <sup>2</sup>	1.825.931	25,0	1.945.968	25,8
Colombia Mayor	1.546.647	24,0	1.775.000	23,5
BEPS, anualidades vitalicias reconocidas:	14.595		33.437	
BEPS, afiliados:	1.320.475		1.522.814	
BEPS, ahorradores efectivos	502.801		709.855	
Trabajadoras del cuidado	8.679.228		8.165.698	
Trabajadores en condición de informalidad	11.617.806	60,8	12.463,350	57,9

*Fuente:* DANE, Superfinanciera, Fondo Nacional del Ahorro (FNA), Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda), Fondo del Magisterio (Fomag), Ministerio del Trabajo.

Los porcentajes aportados, si se traducen en número de personas, nos llevan a un análisis sumamente preocupante, pues estamos hablando de 12.463.350 personas que para el año inmediatamente anterior entraron en un amplio espectro de trabajadores(as) desprotegidos(as) —más que toda la población de Bogotá y Medellín juntas.

1. DANE, proyecciones de población a nivel nacional. Periodo 2020-2070.
2. El total de la población pensionada es mayor, 2.494.831 en 2020, pero de estos, el 78% de los pensionados son personas mayores de 57 o de 62 años, los demás son pensionados con edades menores que reciben pensiones por invalidez o de sobrevivencia.

Por su parte, del 100% de la población mayor, solo el 25,8% tiene pensión, a la que hay que agregarle las anualidades vitalicias reconocidas para los ahorradores en el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS): 33.437 hasta 2022, que representan el 0,6% de la población mayor sin pensión. Las anualidades, cuyo valor promedio es de \$212.617 (Mintrabajo, 2021, p. 212) son tan precarias, que Mintrabajo informaba que 16.999 beneficiarios de los BEPS se habían acogido al programa Colombia Mayor, lo que les permitió obtener una anualidad vitalicia mayor: \$318.022 en promedio.<sup>3</sup> Para el resto de la población mayor, el Estado diseñó el programa Colombia Mayor, que tiene una cobertura del 31,7% de la población mayor sin pensión, los que reciben un auxilio mensual de \$80.000, que equivale al 49,6% del valor de la línea de indigencia, o al 22,6% del valor de la línea de pobreza. Que en Colombia se tengan que diseñar más de tres programas de financiación de la pobreza en la vejez —adicionales a la pensión— solo da cuenta de que en la actualidad no hay condiciones de suficiencia económica para la población mayor.

Finalmente, las trabajadoras de cuidado, que en diciembre del 2022 ascendían a 8,2 millones de personas, el 85% de ellas mujeres, no están incluidas en el SPS. Ellas cumplen una labor clave para la productividad del país y para el funcionamiento de la economía, como es la preparación de alimentos en los hogares, el arreglo de la ropa, el cuidado de los niños y niñas, de los enfermos, de los más viejos y de los discapacitados.

De todos estos programas, el de mayor cobertura es el de salud, donde cotiza el 54% de la población ocupada. Este programa tiene una cobertura que, en teoría, es del 96% de la población, (49% pertenecientes al régimen contributivo, 47% al régimen subsidiado y 4% a los regímenes de excepción). En 2023, por cada afiliado que tengan las EPS, el Estado les reconocerá

---

3. Los vinculados beneficiados con una anualidad vitalicia, más el subsidio de Colombia Mayor para el cierre de mayo de 2020, son 16.999 ciudadanos, con un promedio de BEPS + Colombia Mayor de \$ 318.022 (Mintrabajo, 2021, p. 213).

\$1.289.246,4 en el régimen contributivo y \$1.121.396,40 por cada afiliado del régimen subsidiado (Unidad de Capitalización). Esto significa que en 2023, las EPS recibirán \$58 billones para atender de manera eficiente el derecho a la salud de toda la población.

Un indicador del funcionamiento de las EPS son las peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos, las que se han ido incrementando: de 230.225 en 2014, pasaron a 996.733 en 2021, 4,3 veces de diferencia. Las principales causas son de acceso oportuno a citas médicas especializadas, entrega de medicamentos del plan de beneficios en salud (PBS), medicamentos no PBS, servicios médicos como imagenología y laboratorio.

Según la parte motiva del proyecto de reforma presentado por el actual Gobierno, para el año 2010 habían 73 Entidades Prestadas de Salud (EPS), pero en 2022 funcionaban apenas 30, 14 de ellas a punto de iniciar un proceso de liquidación, siete estaban en vigilancia especial, dos en programa de recuperación y una en intervención forzosa para proceso de liquidación; y solo seis cumplían los estándares financieros exigidos por la normatividad vigente. Además, en 2022, las EPS le debían \$16,6 billones a las clínicas y hospitales, una deuda que para el año 2009 era de 4,1 billones.

El Gobierno del presidente Duque (2018-2022) dejó en un 45,1% el promedio de población trabajadora cubierta por el Sistema de Protección Social (SPS), 4,2 puntos porcentuales más que el porcentaje que encontró en 2018 cuando asumió la dirección del Estado, un incremento de 1,05% promedio anual. A este paso necesitaríamos por lo menos 52 años para que toda la población trabajadora quedara cubierta frente a los riesgos de salud, vejez y desempleo, a menos que el país de un timonazo que permita, por un lado, ponerse a tono con el artículo primero de nuestra Constitución Política, que define a nuestro Estado como un Estado Social fundado en el respeto a la Dignidad Humana,<sup>4</sup> y con los Conve-

---

4. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normati-

nios y Recomendaciones de la OIT sobre protección social: la Recomendación N.º 67 de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida, el Convenio 102 de 1952, (norma mínima sobre la seguridad social, que aún el Estado Colombiano no ha ratificado), y la Recomendación 102 de 2012 sobre los Pisos de Protección Social. Y por otro, incluir como sujetos de derechos al 58% de la población trabajadora que hoy está en la economía informal, por causa del incipiente desarrollo capitalista que tenemos y por el control que sobre este ejercen unos pocos grupos económicos.

El acceso al SPS, que, según la OIT, debería estar diseñado para “asegurarle a todas las personas necesitadas el acceso a una atención en salud esencial y a una seguridad básica del ingreso” (OIT, 2012), en Colombia está condicionado a contar con un empleo estable, formal y regulado por el Código Sustantivo del Trabajo, una condición que no la cumple hoy el 58% de la población ocupada, que está en la economía informal, según el DANE, la mayoría de la cual tienen ingresos tan precarios (menos de un salario mínimo mensual), que ni siquiera pueden acceder a algunos de los programas que se han diseñado para esta población, como ocurre, por ejemplo, con el programa de BEPS, donde los ahorradores efectivos representan apenas el 40% de los afiliados totales a este programa (Mintrabajo, 2021, p. 212).

---

vo “dignidad humana”, la Corte Constitucional ha identificado a lo largo de su jurisprudencia tres lineamientos claros y diferenciables sobre este concepto: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (la autonomía individual); (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (el bienestar); (iii) y la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (la intangibilidad del cuerpo y del espíritu). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) la dignidad humana entendida como principio constitucional; (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo. (MinSalud, 2023, p. 102).

Adicionalmente, no todos los afiliados al SPS tienen la garantía de que, al final de su vida laboral o ante la pérdida del empleo, cuenten con la protección de sus ingresos o con la atención de su salud, como ocurre, por ejemplo, con el sistema pensional, donde son más las devoluciones de saldos y ahorros, que las pensiones efectivamente reconocidas: en los fondos privados, una de cada cuatro solicitadas, y en Colpensiones, una de cada dos; o como ocurre con el auxilio de cesantías, que protege únicamente al trabajador cesante que no haya retirado sus cesantías, un beneficio que no lo tienen los que buscan un empleo por primera vez; o como ocurre con el derecho a la atención en salud por parte de los trabajadores contribuyentes, que lo conserva solo como máximo tres meses después de haber perdido el empleo, según los años de cotización.

El único programa que se desarrolló durante el Gobierno de Duque para proteger los ingresos de la población cesante fue el de Ingreso Solidario, que fue más bien una respuesta deficiente ante la reivindicación de una Renta Básica de Emergencia, planteada por amplios sectores de la población en el contexto de la pandemia del Covid y el confinamiento, y ante las pérdidas masivas de puestos de trabajo; programa que, según el Departamento de la Prosperidad Social, alcanzó una cobertura de 4.850.000 hogares (?), los que recibían cada mes \$190.000 o \$47.500 por persona, si se divide por el número de personas que, en promedio, integran los hogares que recibían este beneficio, una suma que apenas representaba el 13,3% del valor de la línea de pobreza, o el 29,5% del valor de la línea de indigencia.

## **2.1 El Gobierno del Cambio y el Sistema de Protección Social**

El Gobierno del presidente Gustavo Petro se eligió con la promesa de cambiar el sistema de protección social, un objetivo que está contenido principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*

(DNP, 2023), y en las reformas presentadas al Congreso sobre los regímenes pensional, laboral y de salud.

El capítulo 2 del PND, “Seguridad humana y justicia social”, parte de reconocer que “vivimos en un país con baja movilidad social, en donde los niveles de pobreza se asemejan a los de hace una década, y la mayor parte de la población está en pobreza o en alto riesgo de caer en ella. El país requiere de un rediseño de su sistema de protección social que asegure la oferta necesaria, pertinente y de calidad y de una reforma a la seguridad social que garantice una protección universal frente a los riesgos en salud, desempleo y la vejez. El cuidado por primera vez hará parte de este sistema” (p. 53).

Este rediseño del SPS se basa en un conjunto de “habilitadores estructurales”, integrados por: “(a) Un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y ambientales; (b) la infraestructura física y de datos para el buen vivir; (c) la protección de la vida y el control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias; y (d) la justicia para el cambio social con democratización del Estado y la garantía de derechos y libertades” (pp. 55 y 58).

En relación con el SPS en el PND, este se concibe como “el pilar fundamental de la seguridad humana, [que] permitirá sentar las bases de un sistema adaptativo que dé respuesta rápida a diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida. Para lograr este propósito se le dará prioridad a la generación de empleo, complementado, si es necesario, con transferencias monetarias a los hogares más pobres. Adicionalmente se fortalecerán los instrumentos que cubren los riesgos de desempleo y protección a la vejez...” a través de varios programas:

- Programa de Renta Ciudadana, que “prioriza la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada”, a través de “transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas”, programa que tendrá como ejes

“el hogar, el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, y un enfoque de género y diferencial”, transferencias que tendrán como monto “un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes, dependerá de la asistencia escolar y del acceso periódico a los centros de salud), y de otro no condicionado”. “Dicho monto dependerá del número de integrantes del hogar y de la clasificación socioeconómica del hogar de acuerdo con el Sisbén o del instrumento de focalización que haga sus veces. El programa de Renta Ciudadana se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios (p. 60).

- Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza, con el objetivo de “guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente”. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación (p. 61).
- Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable. Se adelantará una reforma pensional con enfoque de la garantía del derecho, incluyente y equitativa a través del sistema de pilares. “Esta reforma aumentará la cobertura y la progresividad del sistema pensional..., fortalecerá la gestión de Colpensiones, y disminuirán los aportes a salud, del 12% al 10%, por parte de los pensionados que devengan entre dos y tres salarios mínimos. Adicionalmente se implementará la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal. En tal sentido, se desarrollarán las acciones que les permitan a las personas mayores acceder a seguridad económica, trabajo decente, emprendimiento, vivienda digna, seguridad alimentaria y nutricional, atención integral en salud, y a servicios de cuidado, lo anterior en articulación con el

Sistema Nacional de Cuidado. Igualmente, se promoverá la inclusión social, la participación ciudadana de las personas mayores y el acceso a bienes y servicios públicos, así como a la educación y la investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez. Finalmente, se fortalecerán las acciones de prevención y atención de las violencias contra el adulto mayor y se orientará que el sistema de cultura, priorice y enaltezca el saber y las voces de nuestros mayores como pilar de la construcción de la memoria, la paz y la convivencia (pp. 61 y 62).

- Esquema de protección al desempleo: “Se diseñará un esquema de protección contra el desempleo redefiniendo el Mecanismo de Protección al Cesante -MPC, que responderá a las necesidades de la población desempleada y cesante, incluyendo trabajadores formales e informales”. Esta estrategia incluirá “nuevas formas de acción que permitan abordar de manera universal apoyos frente a: la cobertura de ingresos y servicios a los desempleados, la inserción laboral productiva de quienes no cuentan con un empleo formal o bien se desempeñan en actividades informales e implementación de políticas activas y pasivas de mercados de trabajo que apoyen la reinserción, colocación laboral y emprendimiento. Adicionalmente, se promoverán servicios para desempleados en las zonas donde haya grandes problemas de desempleo incluyendo los municipios medianos y pequeños y las zonas rurales” (p. 62).
- Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria (EPC). Los trabajadores de la EPC tendrán acceso a la protección para la vejez, a los riesgos laborales y al sistema de salud. Se diseñará una ruta específica de acceso a los planes, programas y proyectos de asistencia social, incluyendo la atención de emergencia para las personas trabajadoras de la EPC y su acceso a los servicios que harán parte del Sistema Nacional de Cuidado. También se diseñará un programa para

asegurar la transición hacia condiciones de trabajo saludables y seguras para quienes estén vinculados a las economías populares. Se harán adecuaciones al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control en el Trabajo (pp. 62 y 63).

- Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle. Se implementará la Política Pública Social para Habitantes de la Calle (PPSHC) con el fin de garantizar la protección, el restablecimiento y la inclusión social de esta población. Se brindará acceso a bienes y servicios relacionados con el Sistema de Cuidado y soluciones habitacionales; se realizará acompañamiento a hogares en pobreza extrema; se desarrollarán estrategias diferenciales para la mitigación de la discriminación y violencia interpersonal con enfoque de género. También se promoverán los derechos sexuales y reproductivos y la seguridad alimentaria y nutricional, así como la atención integral del consumo de sustancias psicoactivas, entre otros, que garanticen el bienestar mental, físico y social de esta población (pp. 63).
- Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto. El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, con el objetivo de construir de manera conjunta con la población víctima soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo, fortalecerán los mecanismos para la identificación de necesidades, la focalización de beneficiarios de acuerdo con sus carencias y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos (pp. 64).

## **2.2 ¿Qué proponen las reformas a los sistemas pensional, laboral y de salud?**

Se espera que las tres reformas que ha presentado el Gobierno ante el Congreso tengan un impacto positivo en la cobertura y

calidad del SPS. En efecto, en cuanto a la reforma pensional, esta se propone, en primer lugar, garantizarle a la población mayor más pobre “una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres”, a través de la adopción de un pilar solidario, integrado por “las personas residentes en el territorio nacional en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad” (art. 3.1), las que deben tener como mínimo 65 años de edad, y que recibirán una Prestación o Renta Básica igual a la línea de pobreza extrema certificada por el DANE” (art. 16).<sup>5</sup>

Hasta hoy, esta población ha estado excluida del sistema pensional. Ahora, la propuesta es incluirla a través del reconocimiento del derecho a un ingreso antipobreza (Piso de Protección Social - Pilar Solidario), lo que para estas personas significa que el artículo primero de nuestra Constitución deja de ser un mero canto a la bandera, y de paso se supera también un programa asistencial como el de Colombia Mayor, que es pobre en su cobertura y en el recurso que entrega, y lo peor, cuyo acceso está mediado a través de las redes clientelares de los partidos que han gobernado hasta ahora este país, y que lo utilizan para la compra de votos.

En segundo lugar, la reforma recoge el programa de los BEPS, lo fortalece y lo dignifica, a través de la adopción de un Pilar Semicontributivo (art. 17), dirigido a las personas mayores de 65 años que hayan cotizado por lo menos 150 semanas y menos de mil, los que por lo menos recibirán la prestación que se reconoce en el Pilar Solidario (igual al valor de la línea de pobreza

---

5. La línea de pobreza monetaria extrema per cápita nacional en 2021 fue \$16.099; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$644.396. La línea de pobreza monetaria per cápita nacional 2021 fue \$354.031; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$1.416.124. Línea de pobreza: “La línea de pobreza representa un valor monetario en el cual se consideran dos componentes: el costo de adquirir una canasta básica de alimentos (pobreza extrema), y el costo de los demás bienes y servicios, expresado sobre la base de la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos (pobreza monetaria)” (Cepal, 2018).

extrema), o una renta vitalicia no condicionada, que dependerá de los ahorros y las semanas cotizadas, pero que en ningún caso será igual a una pensión, pues esta por ley no puede ser inferior a un salario mínimo legal.

En tercer lugar, la reforma les reconoce la pensión anticipada de vejez (art. 37), a aquellas personas que no están en el régimen de transición, que tengan 65 años, que hayan cotizado mil semanas y menos de 1.300, a las que se les reconocerá la pensión, pero se les continuará deduciendo la cotización hasta alcanzar las 1.300 semanas.

En cuarto lugar, la reforma le reconoce el beneficio de la pensión a cualquier edad (art. 35) a la madre o al padre de un hijo o hija inválido, siempre que haya cumplido con el requisito de las semanas mínimas de cotización (1.300), beneficio que se pierde si el padre o la madre se reincorporan al trabajo.

En quinto lugar, el artículo 36 de la reforma establece un beneficio para que las mujeres con hijos se puedan pensionar de manera anticipada, descontando 50 semanas por cada hijo, hasta un máximo de tres hijos, lo que significa que una mujer con tres hijas se pensionaría con 1.150 semanas de cotización.

Por su parte, el proyecto de reforma laboral presentado ante el Congreso fortalece el acceso al SPS de varias maneras. Primero, a través del fortalecimiento de la contratación directa y a término indefinido, como se plantea en el artículo 4, relativo a la estabilidad laboral, y en los artículos 11 y 13, relativos a contratistas independientes.

En este punto, la reforma da respuesta a un problema creciente de precarización de las formas de contratación que se impusieron con la Ley 50 de 1990, reforma que le permitió a los empleadores contar con toda la libertad para vincular trabajadores con contratos temporales hasta por tres años, pudiéndolos renovar de manera indefinida, según sus necesidades, lo que convirtió a estos trabajadores en ciudadanos de segunda clase que no pueden ejercer los derechos de ciudadanía en los lugares

de trabajo, como los derechos de libertad sindical (asociación, negociación colectiva y huelga). Hoy, de cada 100 trabajadores, 37 son temporales en la industria; 27 en comercio; 41 en salud; 55 en educación privada; 92 en servicios de correo y mensajería; 40 en actividades de servicios de comida y bebidas; 37 en los *call center*, entre otros (DANE, Encuestas Anuales de Comercio, Servicios e Industria Manufacturera, 2021). Este tipo de contratos, que significa entrar y salir del mercado de trabajo cada vez que a los empleadores les dé la gana, no permite reunir el mínimo de semanas suficientes para acceder al derecho a la pensión, lo que en parte explica que sean más las devoluciones de saldos que las pensiones reconocidas.

Segundo, también se favorecen las condiciones para acumular las semanas mínimas de cotización para acceder al derecho a la pensión, cuando en la reforma se establece la estabilidad laboral reforzada para madres o padres de familia sin otra alternativa económica, y que tengan hijos o hijas menores de edad, inválidos, hijos mayores de 18 años que estudien, o que tengan que atender a otras personas discapacitadas que dependan económicamente de ellos, pues muchas de estas personas son objeto de despidos que les impiden seguir cotizando; este beneficio también incluye a las mujeres en estado de embarazo y hasta seis meses después del parto; y para su cónyuge o pareja permanente, si ella o él no tiene un empleo permanente y formal, y son beneficiarios del SPS; y también para los pre-pensionados que les falte por lo menos tres años para cumplir la edad de la pensión.

Finalmente, la reforma al régimen de salud se propone como objetivo principal hacer realidad el derecho a la salud para toda la población, un derecho que en teoría cubre al 96% de la población, pero que en la realidad excluye a una gran parte de la población: aquella que habita las regiones en las que el derecho a la salud no le representa un negocio a las EPS, porque no es rentable contar en estos territorios con las instituciones de salud que tienen integradas y con las cuales contratan, la que están

concentradas en las zonas de medianos y altos ingresos de las principales ciudades, un sistema que excluye también a los más pobres de las ciudades, porque son habitantes de calle, o porque en los barrios donde habitan los más pobres las EPS no tienen ninguna presencia.

El acceso universal al derecho a la salud se plantea en el artículo 51 de la reforma (Minsalud, 2023), que plantea que “conforme a los artículos 13 y 86 de la Constitución Política, toda persona nacional o extranjera podrá solicitar la atención en salud a las entidades prestadoras de servicios de salud. Se prohíbe la negación de prestación de servicios de salud a quien lo solicite. A los extranjeros con residencia temporal y a los turistas, se les exigirá un seguro de salud contra el cual los Fondos Regionales de Salud puedan generar recobros por los servicios prestados”.

Para lograr este objetivo, la reforma se propone, primero, construir y fortalecer “Redes Integrales de Servicios de Salud (RISS) (art. 4,7), integradas por las “organizaciones de carácter público, privado y mixto, o redes que prestan servicios o hacen acuerdos para prestar servicios integrales de salud individuales y colectivos”, las que tendrán una “orientación individual, familiar y comunitaria”, y atenderán “a una población ubicada en un espacio poblacional determinado, para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de personas y comunidades”. Esta estrategia se centra en una “atención territorial en salud” (art. 4,8) a partir de un modelo de “salud preventiva, predictiva y resolutoria”, que se desarrollará “atendiendo las condiciones de los territorios de salud, que comienzan en el hogar, pasan por el barrio, la vereda y llegan a la totalidad del territorio”.

Segundo, a través de la articulación de las diversas redes que conforman ese sistema (Capítulo VII, relativo a las redes integradas e integrales de servicios de salud): 1. Redes de Atención Primaria Integral Resolutoria en Salud (APIRS). 2. Redes de servicios especializados ambulatorios. 3. Redes de servicios de hospitalización, que incluyen la hospitalización domicilia-

ria. 4. Redes de urgencias médicas y odontológicas. 5. Redes de rehabilitación. 6. Redes de laboratorios. 7. Redes integrales de apoyo en materia de vigilancia en salud pública, servicios diagnósticos, farmacéuticos y de tecnologías en salud.

Tercero, a partir de la conformación de los Centros de Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud (CAPIRS), concentrados en la atención primaria de la población, para lo cual, todas las personas, sus familias y hogares deberán estar adscritos a uno en función de su lugar de residencia (art. 83). Estos centros urbanos cubrirán como máximo 25.000 habitantes para garantizar la capacidad de cuidado de la salud y prevención de la enfermedad de dicho grupo poblacional y la solución inmediata de sus requerimientos de atención básica y solicitudes de referencia y contrarreferencia a las redes de mediana y alta complejidad, esto es, sin hacinamiento ni tiempos mayores a veinticuatro horas. En los municipios donde solamente exista una Institución de Salud del Estado le corresponderá actuar como CAPIRS, en los términos que establezca el reglamento.

Cada CAPIRS deberá garantizar los servicios básicos de salud, los servicios de apoyo diagnóstico, programas de promoción de salud, prevención de la enfermedad y el fortalecimiento de la participación social en las distintas áreas geográficas del territorio, así como la referencia de pacientes hacia servicios de mediana o alta complejidad. Los centros estarán habilitados con capacidad de cuidado de la salud y prevención de la enfermedad al grupo poblacional de su cobertura y la solución inmediata de sus requerimientos de atención básica y de las solicitudes de referencia y contrarreferencia a la red de mediana y alta complejidad. Además deberán contar con una planta física adecuada y los correspondientes servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico.

Finalmente, en el artículo 72 del proyecto de reforma, relativo al régimen laboral, se resuelven las condiciones precarias de contratación y de condiciones de trabajo del personal de la salud de las instituciones de Salud del Estado (ISE) y de las institucio-

nes mixtas con participación del Estado igual o superior al 90%, los que “serán de régimen especial, quienes tendrán el carácter de trabajadores estatales de la salud y estarán sometidos al régimen laboral propio establecido en la presente ley”, el que tendrá como mínimo las siguientes características:

- Los trabajadores estatales de la salud serán vinculados mediante contratos de trabajo suscritos por el director, por término definido o indefinido, por obra o labor y se regirán por lo dispuesto en la presente ley, lo pactado en el contrato de trabajo y en el reglamento interno. La vinculación se realizará previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia previstos para cada denominación del cargo y la evaluación de las competencias, de lo cual se dejará evidencia.
- El Gobierno nacional y las respectivas autoridades competentes en el orden territorial, en la norma que defina la planta del personal de la Institución de Salud del Estado (ISE), señalará el número de trabajadores estatales de la salud requerido para la prestación de servicios, de acuerdo con las tipologías de la institución prestadora de servicios de salud que determine el gobierno nacional.
- En materia de la jornada laboral, los trabajadores estatales de la salud de las Instituciones de Salud del Estado (ISE), se regirán por el Decreto Ley 1042 de 1978 o por las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan; el Consejo Directivo señalará cómo se dará cumplimiento a la jornada laboral en donde se tendrá en cuenta la naturaleza del cargo o actividad, la intensidad horaria y su cumplimiento por áreas de servicio.
- La remuneración de los empleados públicos de las Instituciones de Salud del Estado (ISE) será fijada por las respectivas autoridades competentes y con sujeción a las previsiones de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992; la de los trabajadores estatales de la salud la fijará el Consejo Directivo de la respectiva institu-

ción, para lo cual tendrá en cuenta los parámetros que para su efecto fije el Gobierno nacional.

- A los trabajadores estatales de la salud se les aplicará las previsiones que en materia de negociación colectiva aplica a los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, para lo cual deberá observarse lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 4 de 1992 y demás normas pertinentes.



### **3. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA LEY 789 DE 2002: MAYOR TRABAJO A MENOR SALARIO**

*Verónica Mora Godoy  
y Marcelo Patiño Flórez*

Uno de los temas de mayor debate sobre la propuesta de articulado de la reforma laboral es la percepción que se tiene en el país de la jornada laboral y del pago de recargos nocturnos, horas extras, dominicales y festivos. Todo esto contemplado en la Ley 789 de 2002, que se pensó bajo la lógica de la flexibilización de la jornada en detrimento del pago del tiempo laborado para el caso colombiano.

Con la apertura de Colombia al neoliberalismo y su inmersión en un mundo globalizado emergió el concepto de flexibilización laboral, el cual pretende adecuar la legislación nacional a las necesidades del mercado. A través de la flexibilización se busca ajustar con facilidad y naturalidad las condiciones laborales para hacer más competitivas a las empresas y generar más puestos de trabajo. Es en este contexto que surgió la Ley 789 de 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”. El objetivo principal de esta disposición era generar empleo; en la exposición de motivos se planteó crear 160.000 trabajos formales por año. Para ello, la Ley 789 de 2002 incluyó importantes transformaciones en la legislación del tra-

bajo, por lo que también es conocida como la reforma laboral. En su articulado se contempló la creación de regímenes para subsidios por medio de cajas de compensación, la ampliación de la protección social, el amparo al desempleo y la generación de nuevos puestos de trabajo formales. Motivo por el cual se flexibilizaron las condiciones del contrato laboral: la jornada diurna se extendió hasta las 10 de la noche; los recargos nocturnos y festivos se redujeron del 100% al 75%; la indemnización por despido sin justa causa se disminuyó, y se deslaboralizó el contrato de aprendizaje (capítulo VI, Ley 789 de 2002).

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es analizar la eficacia de la Ley 789 de 2002. Para lograr lo anterior, la estructura es la siguiente: primero, identificar las investigaciones que estudian la eficacia instrumental de la ley, es decir, si se cumplió con el propósito planteado: generar empleo. Segundo, examinar los efectos simbólicos de la Ley 789 de 2002: la legitimidad e instauración del discurso de la flexibilización laboral para atraer inversión extranjera. Y tercero, sustentar la importancia de la reforma laboral propuesta por el gobierno actual el pasado 16 de marzo “Trabajo por el cambio”, en el marco de expedir leyes que efectivamente generen más empleo y transformen los discursos que van en detrimento de los trabajadores.

### **3.1 Eficacia instrumental**

La eficacia instrumental o formal se refiere al efectivo cumplimiento de las normas, sin distinguir el carácter intrínseco que dicho cumplimiento puede conllevar. De este modo, en la línea del razonamiento de Hans Kelsen (1985), la eficacia es entendida como sinónimo de actuar y hacer, es decir, para que una norma sea eficaz significa que la sociedad ha sido capaz de adaptarse a lo que la norma propone. Así, en esta primera sección se analizará si la Ley 789 de 2002 logró uno de sus principales objetivos: generar empleo. Para ello, se estudiarán investigaciones empíricas que plantean los efectos de la reforma desde su implementación.

En primer lugar, en el informe “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”, Alejandro Gaviria (2004) calculó la reducción de los costos laborales directos en función de la disminución de los costos de despido —indemnización por despido sin justa causa— para concluir que, dado un rango de reducción de costos del 1% al 3%, es poco probable esperar un efecto significativo en la generación de empleo, especialmente si se considera que la reforma laboral también implicó un aumento del 2% en la cotización pensional de los trabajadores. Igualmente, los resultados indicaron que, aunque se observó una disminución del subempleo y un aumento en las horas trabajadas después de la Ley 789 de 2002, principalmente en el sector de servicios, esto fue consecuencia de la reducción de los costos laborales por la extensión de la jornada diurna, en lugar de un aumento en la generación de empleo formal. Además, los resultados fueron inconsistentes con las cifras citadas por el Congreso: no se generaron 160.000 empleos por año. Por ende, la reforma no fue eficaz ni para fomentar el empleo formal ni para impulsar la recuperación económica.

El *Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, de la Universidad Externado de Colombia (2003), planteó que los propósitos de la Ley 789 de 2002 no fueron conocidos por diversos actores del sector empresarial. La gestión de recursos humanos los utilizó para evitar contratar nuevos trabajadores(as) y obtener beneficios propios de la extensión de la jornada diurna en cuatro horas y de la reducción en el porcentaje de pago de días festivos y dominicales. En concreto, al evaluar el primer año de vigencia de la ley el *Observatorio* no encontró registros directos de los 26.000 empleos generados a raíz de la reducción de la jornada nocturna y de los recargos; tampoco se hallaron datos de los 40.000 puestos de trabajo creados por la modificación de la indemnización por despido sin justa causa. En otro informe, se investigaron las cifras para 2004; no obstante, el resultado fue el mismo: inexistencia del registro de los empleos efectivamente creados por la modificación del despido sin justa

causa, la ampliación de la jornada diurna y la reducción de los recargos festivos y dominicales.

Así mismo, el estudio *Evaluación de la reforma laboral (Ley 789 de 2002)*, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (2007), arguyó que no se estimaron pruebas convincentes para afirmar que el descenso de la tasa de desempleo registrado en algunos periodos luego de la reforma se efectuó en razón de su implementación. En específico, no se encontró evidencia que demuestre que la disminución de la tasa de desempleo haya sido ocasionada por un aumento de la demanda laboral. Lo anterior debido a que no existe una tendencia continua que muestre tanto un aumento en el empleo formal como una baja del empleo informal, y los cambios se pueden explicar por factores inherentes al propio crecimiento económico o características del mercado laboral.

Adicionalmente, el impacto, en términos de resultados, de las medidas de flexibilización laboral implementadas en el capítulo VI de la Ley 789 de 2002 también se puede evidenciar en la disminución de los ingresos de los trabajadores(as), especialmente en el sector de la vigilancia. La investigación de la Universidad Nacional (2007) observó que, con la extensión del trabajo ordinario diurno y la disminución de los recargos por días festivos y domingos, cada vigilante perdió para el año 2005 en promedio \$1.151.000. Con esto en mente, es evidente que una de las consecuencias directas de la reforma fue disminuir el ingreso de los trabajadores de vigilancia, ocasionando que sus condiciones de vida se vieran impactadas. Sin embargo, los efectos de generación de empleo en este sector no fueron claros.

En el artículo “Efectos de la reforma laboral: ¿Más trabajo y menos empleos?”, de Juan Carlos Guataquí y Felipe García Suaza (2009), se analizó el efecto de la Ley 789 de 2002 en dos variables específicas: las horas de trabajo y la duración del desempleo. Por un lado, se encontró que la reforma tuvo un efecto intensivo porque la jornada promedio de trabajo se extendió, y

el uso y monto de las horas extras también se incrementaron. Por otro lado, se evidenció un efecto extensivo: la generación de más empleos una vez entró en vigencia la Ley 789 de 2002 solo fue marginal. Para los trabajadores que llevaban desempleados menos de un año, la reforma favoreció su situación; no obstante, para los trabajadores desempleados por más de un año “este efecto no es claro, pues depende de variables como la edad y la educación [...], la probabilidad de salir de la situación de desempleo aumentó en 30 p.p. después de la reforma” (p. 77).

De conformidad con el artículo “Análisis de la Ley 789 de 2002, un enfoque desde la afectación al trabajador”, al analizar los resultados obtenidos entre los años 2001 y 2006 por la Encuesta Continua de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (ECH-DANE), en la cual se establece la tasa de desempleo, se determinó que no hubo una disminución significativa en la tasa de desempleo. En la misma línea, al indagar la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) propuesta por el DANE en el año 2006 y actualizada por el Banco de la República en el año 2015, se encontró que, a pesar de que se logró una disminución en la tasa de desempleo, esta no fue significativa, ni tampoco constante en el tiempo, “pues el porcentaje sube y baja conforme pasan los años” (Giraldo, *et al.*, 2015, p. 48). Por consiguiente, la Ley 789 de 2002 no fue eficaz para aumentar el empleo en el país.

Entre otras investigaciones se encuentra la planteada en el Proyecto de Ley 82 de 2012 “Por el cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, la Ley 789 de 2002”. En este texto se consignó un informe realizado por el Gobierno en el que se informaba que de los 640.000 puestos de trabajo que se debían crear en los cuatro años siguientes a la expedición de la Ley 789 de 2002 solo se crearon 240.000, afectando de manera significativa a los jóvenes, por la modificación del contrato de aprendizaje. De hecho, en el estudio empírico “Efectos de la reforma laboral ley 789 de

2002 en el mercado laboral de los jóvenes de Bogotá” realizado por María José Montes y Daniel Pacheco (2010), se estableció que la reforma laboral no tuvo un efecto significativo en la contratación de los jóvenes. Lo expuesto, dado que, en virtud de la Ley 789 de 2002, las empresas pueden tener estudiantes haciendo sus prácticas sin remuneración alguna por un periodo de hasta máximo dos años. En efecto, prefieren vincular nuevos pasantes con costos realmente bajos en vez de contratar laboralmente jóvenes. De la misma manera, se descubrió “que del total de jóvenes trabajadores solo el 38,6 por ciento tienen contrato escrito, contrario al 61,4 por ciento que tiene un contrato informal” (p. 37). Por ende, la Ley 789 de 2002 no generó trabajos formales para los jóvenes.

Llegados a este punto, es necesario mencionar que hay investigaciones que reflejan que la Ley 789 de 2002 cumplió su objetivo de generar empleo. Así, por ejemplo, Jairo Núñez (2005) sustentó que la reforma ayudó a formalizar la economía y aumentó el empleo en un 6%. Verónica Amarante y Rodrigo Arín (2005) arguyeron que la Ley 789 de 2002 redujo la informalidad y creó incentivos para la contratación con horarios flexibles. Hugo López, Remberto Rhenals y Elkin Castaño (2005) concluyeron que la reforma disminuyó el empleo informal y aumentó el número de trabajadores afiliados a seguridad social. Sin embargo, estos estudios fueron controvertidos por el *Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social* de la Universidad Externado de Colombia y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia. En síntesis, el *Observatorio* determinó, entre otras cosas, que para el cálculo de los efectos de la Ley 789 de 2002 no se debe tomar en el cómputo del impacto ocupacional los empleados formales y los trabajadores informales ya que a estos últimos no les aplica lo dispuesto en la Ley.

Ahora bien, para el año actual, 2023, el panorama de lo expuesto en los estudios empíricos no ha cambiado sustancialmen-

te. En línea con el DANE, la tasa de desempleo se ha mantenido sin variaciones significativas en los últimos años, como evidencia el capítulo 1 de este informe, el fenómeno estacionario del empleo se mantiene en la última década, y si lo ampliamos desde el año 2002, encontramos que la tasa de desempleo para el 2003 y 2004 (años de regulación de la ley en mención) fue de 12,2% y 12,1%, respectivamente, siendo estas muy cercanas al promedio de la década que comprende la temporalidad de análisis de este informe.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo decente es aquel que se realiza en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad humana. Por lo tanto, el trabajo no solo es un medio de subsistencia, también es un vehículo para ser productivos y tener acceso a otros derechos, como la vivienda y la educación. En ese orden de ideas, hay varios indicadores para determinar que las labores se están desarrollando en condiciones idóneas como, por ejemplo, la afiliación a la seguridad social en salud, en pensiones y en riesgos profesionales. En el caso de Colombia, específicamente en pensiones, para el año 2022 tan solo el 41% de las personas que trabajan —formales e informales— cuentan con afiliación a un Fondo de Administración de Pensiones (como se explica en extenso en el capítulo 2 de este informe).

Aunado a lo anterior, otro indicador del trabajo decente es la estabilidad, o sea el tiempo que el trabajador está vinculado. En el caso de Colombia el contrato que brinda mayor estabilidad es el de trabajo a término indefinido. No obstante, para el año 2022 solo el 26,5% de las personas ocupadas contaban con este tipo de vinculación.

**Tabla 2. Tenencia del contrato en Colombia en Colombia 2010-2022**

Año	Población ocupada	Tenencia de contrato	Término indefinido (% total de ocupados)	Término fijo (% total de ocupados)	La empresa contratante es la misma donde labora (% total de ocupados)	Lo contrata una empresa distinta a la que presta sus servicios (% total de ocupados)				
2010	19.213.323	9.044.782	3.633.037	18,9	1.841.956	9,59	7.931.129	41,3	1.106.222	12
2011	20.018.831	10.396.752	3.776.334	18,9	2.004.684	10,01	9.166.781	45,8	1.224.524	12
2012	20.696.418	10.778.938	3.979.859	19,2	2.088.720	10,09	9.593.575	46,4	1.181.553	11
2013	21.048.193	11.121.508	4.215.469	20,0	2.228.754	10,59	9.905.366	47,1	1.213.018	11
2014	21.503.323	11.485.645	4.601.256	21,4	2.308.284	10,7	10.157.028	47,2	1.325.868	12
2015	22.016.122	11.853.269	4.766.152	21,6	2.386.557	10,8	10.493.083	47,7	1.356.133	11
2016	22.156.140	11.886.342	4.944.212	22,3	2.409.335	10,9	10.589.388	47,8	1.293.574	11
2017	22.382.580	11.893.679	5.041.869	22,5	2.458.193	11,0	10.623.324	47,5	1.267.904	11
2018	22.457.154	11.890.273	5.041.774	22,5	2.561.677	11,4	10.576.721	47,1	1.305.181	11
2019	22.287.280	12.323.172	5.120.205	23,0	2.595.202	11,6	11.061.792	49,6	1.260.488	10
2020*	19.843.475	11.347.276	4.888.906	24,6	2.307.023	11,6	10.313.894	52,0	1.031.939	9
2021	20.392.301	11.293.330	4.731.834	23,2	2.381.474	11,7	10.292.993	50,5	999.044	9
2022	22.032.180	12.983.902	5.832.923	26,5	2.604.590	11,8	12.157.309	55,2	822.375	6

\* Las cifras del 2020 no se reportaron para todo el año por la situación de la pandemia. Fuente: elaboración propia conforme a los datos del DANE.

Por consiguiente, a la fecha, la Ley 789 de 2002 sigue sin tener efectos, no se han generado de manera significativa más empleos formales ni un crecimiento significativo en lo que concierne a la estabilidad en el empleo vía contratación. La flexibilización de las condiciones laborales: ampliación de la jornada diurna, modificación del porcentaje de recargos nocturnos y festivos, reducción en los costos de la indemnización por despido sin justa causa, entre otras, no generaron más puestos de trabajo. En este punto, es pertinente anotar que la empleabilidad no se puede promover desmejorando la fuerza laboral; tampoco, en detrimento de los derechos mínimos de los trabajadores o de sus condiciones laborales. Por ende, es imprescindible analizar las afectaciones de la implementación de la Ley 789 de 2002.

Esta normativa desconoció el principio de progresividad consignado en el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). El Estado está obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales; en concreto, debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para la lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por esta razón, el Estado tiene prohibido, al menos en principio, retroceder en los avances obtenidos. Las disposiciones adoptadas en la Ley 789 de 2002 representaron una regresividad tanto normativa como de resultados: normativa, porque se promulgaron condiciones más desfavorables: se aumentó la jornada diurna para no pagar los recargos nocturnos de 6 a 10 de la noche; se disminuyó el monto de los recargos para que saliera más económico cubrir el costo cuando un trabajador labora un domingo o festivo. También, se facilitaron las condiciones para que los empleadores prescindieran más fácil de sus trabajadores al reducir la indemnización por despido sin justa causa, entre otras cosas. En efecto, estos cambios en la legislación afectaron de manera negativa a los trabajadores porque, aunque trabajaban más ganaban menos.

Adicionalmente, se consolidó una regresividad en los resultados, pues como lo demostraron algunas investigaciones, en

especial la del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, los trabajadores efectivamente vieron una reducción en sus ingresos. Sin embargo, no toda medida regresiva es inconstitucional, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha establecido unos parámetros —test de proporcionalidad— con el objetivo de determinar cuándo una medida regresiva no lo es (Beltrán, 2018). No obstante, al tener en cuenta dichos criterios es plausible afirmar que la aprobación de la Ley 789 de 2002 no siguió lo definido por el Comité de DESC y la Corte Constitucional para las medidas regresivas: no se evidenció que esta fue adoptada tras una amplia consideración de los diferentes cursos de acción posibles —el desempleo se podía enfrentar de otras formas—; tampoco fue justificada por referencia a la totalidad de los DESC; de hecho, su implementación afectó el derecho del trabajo y la seguridad social. De igual modo, no se demostró su necesidad ante una crisis social o económica imperiosa.

La Ley 789 de 2002 también afectó la remuneración mínima vital y móvil, puesto que esta debe ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, cuando, por ejemplo, se trabaja después de las 6 de la tarde sin el recargo nocturno, el salario no es acorde a la cantidad de trabajo. De otra parte, el Estado está para proteger a las personas y no para establecer medidas que las afecten. En consecuencia, con la Ley 789 de 2002 se vulneró el principio de la confianza legítima; unas normas establecidas se modificaron eliminando beneficios para los trabajadores —derechos adquiridos—. Así mismo, se impactó la dignidad humana de los trabajadores: ahora trabajan lo mismo, pero no reciben igual remuneración (Giraldo, *et al.*, 2015).

Por otro lado, la noción de progresividad implica “que el derecho al trabajo no se realiza de manera inmediata, es decir, el logro de este ha de realizarse de forma gradual y ello supone un avance en su goce y ejercicio” (Beltrán, 2018, p. 8). Por ende, el legislador debe procurar por la progresividad y no regresividad de

los derechos y garantías del trabajo. Se deben buscar estrategias y medidas no solo para generar empleo formal, sino para cumplir los fines del Estado Social de Derecho; en específico, la protección de los asalariados, debido a que las relaciones laborales siempre están en desequilibrio en virtud del poder subordinante en cabeza del empleador. Es en este contexto que se evidencia la importancia de la reforma laboral radicada el pasado 16 de marzo; “Trabajo por el cambio” es una oportunidad para plantear medidas que sí sean efectivas y, por tanto, generen empleo.

### **3.2 Eficacia simbólica**

Una vez queda claro que no se cumplió lo propuesto en la Ley 789 de 2002, es importante observar los efectos simbólicos que ocasionó. Desde la perspectiva de la eficacia simbólica, la ineficacia del derecho no representa *per se* un fracaso, debido a que la realidad no siempre va en contravía de quienes crearon la norma. Con la implementación de la Ley 789 de 2002 se desprendieron objetivos que, si bien no estaban en la norma escrita, se encontraban en la representación colectiva de esta. Por lo que, el problema fundamental se concentra más allá de considerar las causas del fracaso de la reforma laboral y tiene en cuenta la “cuestión de saber en qué medida dicho fracaso responde mejor a un juego de poder dentro del cual el derecho cumple una función determinante” (García, 2014, p. 44).

Así pues, según Mauricio García Villegas la eficacia simbólica es:

Una estrategia de los operadores jurídicos, que consiste en utilizar aquello que el lenguaje jurídico evoca en sus textos, con el propósito de conseguir fines políticos diferentes de los plasmados en la norma misma y a partir del efecto comunicativo que dichas evocaciones originan en los receptores de la norma. (García, 2014, p. 99)

De esta forma, la eficacia simbólica logra sus objetivos a través de la difusión de una idea de legitimidad, de autoridad o de

justicia. Lo característico del campo simbólico es su capacidad para sugerir y para despertar interpretaciones que no aparecen en el significado literal de las palabras. Además, es válido resaltar que en el poder de evocación está la fuerza de lo simbólico y aquello que los actores perciben del derecho concretamente es lo que abre paso a que se creen efectos simbólicos (García, 2014).

Por otra parte, la marcada ineficacia del derecho instrumental hace que el uso simbólico del derecho tenga un terreno abonado para prosperar. La razón por la que esto se da, es porque el uso simbólico del derecho “abre un callejón intermedio entre la aplicación instrumental pura y simple de lo que dicen las normas, y el abandono de los ideales normativos” (García, 2014, p. 132).

Con esto en mente, es posible señalar que la promulgación de la Ley 789 de 2002 no obedece únicamente al desempleo, también surge como consecuencia de la presión de los empresarios para flexibilizar el marco laboral y atraer inversión extranjera. De hecho, en la campaña electoral, el candidato a la Presidencia, Álvaro Uribe Vélez, fue tajante en argüir que el obstáculo principal al empleo era el pánico de la inversión al orden público. Por lo tanto, un gran impulso para promover la Ley 789 de 2002 fue la necesidad de demostrar que estaba cumpliendo lo que prometió en campaña (Coulson & Ramírez, 2010). De igual forma, con la expedición de la reforma laboral se creó un enemigo colectivo: el desempleo. Y por la necesidad de enfrentar esa falta de empleo y oportunidades, la reforma laboral instauró el discurso de la flexibilización laboral como la solución más viable —la única.

Dicho de otro modo, la eficacia simbólica de la ley estaba orientada a demostrar a la ciudadanía que se estaban tomando acciones para “destruir el enemigo común” que era el desempleo, contra el cual, se unió a la población, y en torno a ella se implantó el discurso de la flexibilidad laboral para poder atraer inversión extranjera. En este punto es imprescindible anotar que

El texto mismo de la norma es concebido con la intención de desconocer su objetivo instrumental explícito. Son normas que crean el discurso que luego desconocen y ello no sucede como resultado de una torpeza o una falta de cautela, sino como un acto deliberado, a través del cual se consiguen otros propósitos diferentes de los plasmados en la norma. (García, 2014, p. 235)

Es decir, a pesar de que desde un principio se planteó de manera explícita en la Ley 789 de 2002 que el objetivo era generar empleo, en realidad las disposiciones del capítulo VI, de manera deliberada no pretendían aumentar los puestos de trabajo, son normas ineficaces instrumentalmente porque lo que pretendían era flexibilizar las condiciones laborales —disminuir costos— y atraer inversión extranjera. Ahora bien, cabe preguntarse las razones por las cuales no se contempló de manera explícita la intención en la reforma laboral; una posible respuesta es que no hubiera sido aceptable por los trabajadores, ni políticamente correcto afirmar públicamente que se iban a reducir los derechos laborales para aumentar el beneficio de las empresas y hacer así más atractiva a Colombia a nivel internacional (Coulson & Ramírez, 2010).

En ese sentido, la Ley 789 de 2002 también instauró el discurso de la flexibilización laboral en Colombia. En palabras de De la Garza (1998), la flexibilización laboral “es la capacidad de realizar, con escasas o casi nulas restricciones normativas, cambios en la cantidad, estructura, funciones y/o costos del factor trabajo utilizado en el proceso productivo”. Así, las medidas de flexibilización laboral permiten al empleador desmejorar en cierta medida las condiciones laborales de los trabajadores con el fin de obtener un beneficio general, que en cierta medida los beneficia más a ellos que a los trabajadores. Ante el enemigo común del desempleo se creó “una fuerza de control”: las disposiciones que cambiaron presupuestos del Código Sustantivo del Trabajo —derechos adquiridos—. Puntualmente, la reforma laboral

Da cuenta de la aplicación y apropiación de políticas y normativas del orden neoliberal, con efectos laborales-sociales evi-

dentes como: formalización, informalización, desocupación, subocupación, precarización, tercerización y nuevas formas de contratación laboral de carácter temporal: subcontratación o contratos por prestación de servicios. (Muñoz, 2011, p. 7)

Por ende, es necesario transformar tanto la norma escrita que instauró el discurso de la flexibilización laboral como el discurso y la manera como nos aproximamos al trabajo. Como sustenta De la Garza (1998), la flexibilidad es una construcción social y, en esa medida, puede ser enfrentada. Por lo tanto, a partir de un estudio de la eficacia simbólica de la Ley 789 de 2002, también es factible sostener la importancia de la reforma laboral radicada el pasado 16 de marzo por el actual gobierno. “Trabajo por el cambio” es una normatividad que busca hacer frente a la precarización, subocupación, desocupación y subcontratación de los trabajadores al confrontar y transformar el discurso implantado por la Ley 789 de 2002 de la necesidad de la flexibilización laboral para poder ser productivos. En consecuencia, “Trabajo por el cambio” es apostar a construir otras dinámicas más allá de la flexibilidad-precariación, para tener trabajos dignos, justos y decentes.

### **3.3 Comentario final**

La Ley 789 de 2002 no fue eficaz instrumentalmente porque no cumplió con el objetivo propuesto; no generó más empleos. De hecho, revisando las tendencias del DANE la tasa de desempleo se ha mantenido sin variaciones significativas en los últimos años. Igualmente, como se menciona en capítulos anteriores, el 58,1% de los trabajadores colombianos trabaja en la informalidad. Por consiguiente, la flexibilización de las condiciones laborales (ampliación de la jornada diurna, modificación del porcentaje de recargos nocturnos y festivos y la reducción en los costos de la indemnización por despido sin justa causa, entre otras) no crearon nuevos puestos de trabajo, por el contrario, esta normativa desconoció el principio de progresividad y no regresividad consignado en los DESC.

En cuanto al análisis de la eficacia simbólica, se analizó que la ley estaba orientada a demostrar a la ciudadanía que se estaban tomando acciones para “destruir el enemigo común”, que era el desempleo, contra el cual se unió a la población y, en torno a ella se implantó el discurso de la flexibilidad laboral para poder atraer inversión extranjera. Es por ello que, a pesar de que desde un principio se planteó de manera explícita en la Ley 789 de 2002 que el objetivo era generar empleo, en realidad las disposiciones del capítulo VI, de manera deliberada, no pretendían aumentar los puestos de trabajo sino transformar las condiciones laborales para hacer a Colombia más competitiva internacionalmente.

En suma, es indispensable apoyar la reforma laboral propuesta por el gobierno actual el pasado 16 de marzo: “Trabajo por el cambio”, porque permite tener un sustento normativo que sí genere empleos y transforme el discurso de una flexibilización laboral que afecta la consecución de trabajos dignos, justos y decentes.



#### **4. NUEVO GOBIERNO Y EL MUNDO DEL TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES: CIFRAS Y PERSPECTIVAS**

*Francis Corrales Acosta  
y Erika López Guarín*

Es claro que el mundo del trabajo está en un constante movimiento de idas y venidas, altos y bajos y que, pese a las grandes transformaciones en la historia el mundo productivo no logra responder a la oferta de mano de obra que se produce año tras año en la sociedad, lo que afecta potencialmente a las mujeres. Si bien, los hombres se han visto afectados por crisis como la del 2008, es cierto que la recuperación se lleva a cabo con mayor rapidez (García *et al.*, 2020). En el caso de las mujeres entre 2008 y 2010 se observó una tendencia ascendente que marcaría el entusiasmo femenino frente a la posibilidad de inserción al mundo laboral, no obstante, el fenómeno de la “caída en escalera” se hace presente en 2018 y se agudiza en 2020 con la crisis de pandemia (ENS, 2021) y como se puede observar, la recuperación ha sido lenta.

La crisis no ha sido superada en el mundo laboral en general, pero en especial, sigue marcando un infortunado hito para las mujeres que volvieron a quedar en desventaja por el incremento del desempleo frente a los hombres. Los movimientos en la participación de las mujeres en el mundo laboral significa la disminución de sus ingresos, pérdida de acceso a derechos asociados

al mundo del trabajo, como la seguridad social y la protección, lo que indudablemente eleva los índices de pobreza con rostro de mujer. Y es en este caso en particular en el que la sociedad debería mirar a la mujer en su condición reproductiva, pues la exclusión y discriminación de los entornos laborales no afecta a una mujer en su fuero individual, sino que afecta a todo su entorno familiar, a la comunidad y a la sociedad.

Lo que se observa es que justo la condición de reproductora le ha puesto, una vez más, en desventaja ante el mundo laboral; las mujeres, por ser madres y tener una serie de responsabilidades del hogar, siguen siendo las titulares del cuidado; aunque ha ido disminuyendo, terminan siendo las más afectadas. Aún se concibe el trabajo de cuidado como tarea natural de las mujeres, quienes combinan sus labores remuneradas con las no remuneradas en el propio hogar y se ve aún más afectada si esta labor se vende en el mercado, es decir, en una relación salarial, puesto que son labores subvaloradas (Muñoz, 2015), en tal caso, mal pagas y con estándares muy por debajo de las condiciones de trabajo decente, tal es el caso del trabajo que llevan a cabo trabajadoras domésticas y madres comunitarias.

Nuestra perspectiva de análisis del mundo laboral con enfoque de género, más que solo evidenciar la diferencia entre hombres y mujeres, pretende señalar que, de no actuar, es la sociedad en su conjunto la que se verá afectada. Organismos internacionales como OCDE y ONU-Mujeres coinciden en señalar que a mayor inclusión laboral de las mujeres mayor crecimiento económico. De acuerdo con ello, la inclusión de las mujeres en condiciones de igualdad, respetando los estándares de trabajo decente y garantizando la estabilidad laboral, podría elevar el PIB mundial hasta en 12 billones de pesos (McKinsey Global Institute, 2015). Por ello, es imperativo que tomemos en serio el empleo formal y remunerado y que gobiernos, sociedad civil y organizaciones internacionales sean garantes de nuevas perspectivas de inclusión de las mujeres.

En el contexto actual, en particular, parece que las condiciones de oportunidad se están generando, lo que permitiría dar un

salto cualitativo hacia los grandes cambios que se requieren en la sociedad y que tienen en las reformas legislativas colombianas un escenario para el reconocimiento a que la inclusión de las mujeres puede ser parte de la construcción de un mundo mejor donde quepamos todos, todas, todes.

No son cambios repentinos, pero allanar el terreno con respuestas legislativas y acciones políticas pueden posibilitarlo, es así como, los análisis se hacen necesarios. Para ello, en este informe presentamos un apartado de contexto general de la inserción de las mujeres en el mundo laboral; un segundo apartado en el que se describen las brechas de las llamadas labores feminizada y, posteriormente, presentamos en qué sentido las reformas que están en curso pueden ser un buen punto de partida para los cambios que se requieren en el mundo laboral.

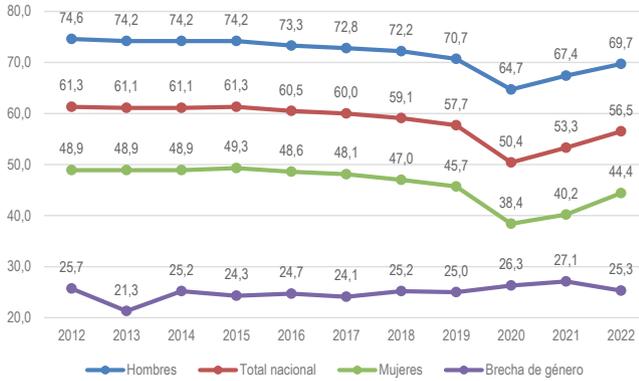
#### **4.1 El mundo laboral: cifras de la desigual inclusión de las mujeres**

En los últimos 10 años se ha percibido un descenso en la tasa de ocupación a nivel nacional, aun así, la brecha de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres se ha sostenido por encima de los 24,7 puntos porcentuales, notando una ampliación considerable durante los años 2020 y 2021, en donde la brecha de ocupación creció aproximadamente un punto porcentual por año, lo que indica que son ellas quienes enfrentan mayores obstáculos para acceder a un empleo formal y para sostenerse allí, sobre todo en tiempos de crisis sociales y económicas.

Para el año 2022, las mujeres en edad de trabajar ascendían a 20,3 millones, de las cuales, aproximadamente nueve millones se encontraban trabajando. En el gráfico 10 se observa que la ocupación femenina cayó aproximadamente 3,2 puntos porcentuales entre los años 2012 y 2019, pasando del 48,9% al 45,7%, respectivamente. Para 2020, la tasa de ocupación femenina fue del 38%, la más baja de los últimos 10 años, registrando una caída de 10,5 puntos porcentuales con respecto a la de 2012. Estas cifras dejan en

evidencia que durante la crisis desatada por el Covid-19 los puestos de trabajo femeninos fueron los más afectados y los primeros que se pusieron en cuestión una vez declarada la emergencia.

**Gráfico 10. Tasa de ocupación según sexo (2012-2022)**



*Fuente:* elaboración propia con base en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV, 2018, y con cambios metodológicos en la PET.

En la gráfica 11 se puede observar que, aunque en el 2019 la tasa de desempleo ya rayaba los dos dígitos, la coyuntura de 2020 hizo que el desempleo en Colombia alcanzará niveles históricos al crecer 5,6 puntos porcentuales a nivel nacional en solo un año. Por su parte, el desempleo femenino superó el 21% y presentó un crecimiento de 7,2 puntos porcentuales durante ese año, en contraste con el desempleo masculino que alcanzó el 13,2%. Las cifras posteriores al 2020 indican una recuperación del empleo a nivel nacional, sin embargo, la brecha de género en materia de desempleo se sostiene por encima de los cinco puntos porcentuales en 2022, dato similar al que se registró en 2012, lo que señala que las mujeres continúan viviendo con mayor rigor el desempleo en el país y que aún falta remover obstáculos culturales y legislativos para mejorar la productividad y garantizar el acceso de las mujeres al empleo.

**Gráfico 11. Tasa de desempleo según sexo y total nacional (2012 -2022)**



*Fuente:* elaboración propia con base a los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

## 4.2 Evolución de la participación de las mujeres por rama de actividad<sup>1</sup>

Tomando como año de referencia el 2012, encontramos que un porcentaje del 72,4% de las mujeres ocupadas estaban distribuidas en las siguientes ramas de actividad: transporte y almacenamiento (23,3%), industria manufacturera (13,6%), actividades profesionales científicas y técnicas (10,2%), alojamiento y servicios de comida (9,5%), otras actividades de servicios (8,2%) y educación (7,6%). Para este mismo año, el 82,5% de los hombres ocupados en el país se ubicaron en actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (23,9%), transporte y almacenamiento (18,7%), industrias manufactureras (11,1%), activi-

1. Las ramas de actividad económica cambiaron a mediados de la década pasada, por lo que los indicadores del 2012 hasta el 2014 fueron definidos a partir de la versión 3.1 de la CIU, y los indicadores del 2015 al 2022 fueron definidos a partir de la versión 4 de la CIU.

dades de información y comunicaciones (10,1%), comercio al por mayor y menor (9,8%) y actividades profesionales, científicas y técnicas (8,9%).

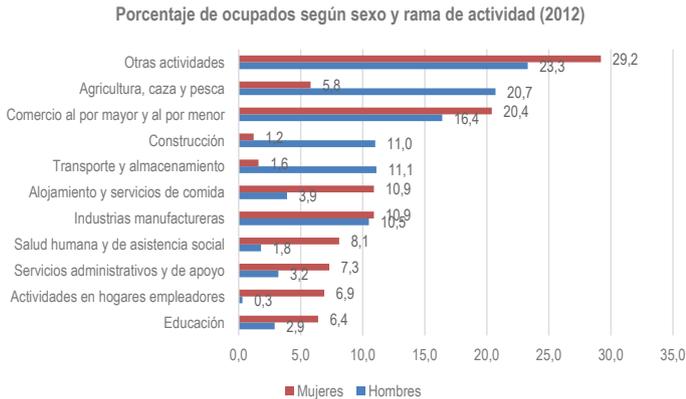
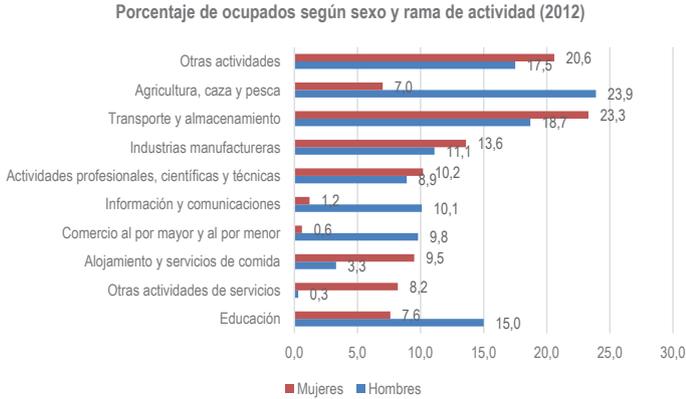
Una década después, encontramos que el 70,9% de mujeres ocupadas se desempeñaban en las siguientes ramas de actividad económica: comercio al por mayor y menor (20,4%), alojamiento y servicios de comida (10,9%), industrias manufactureras (10,9%), atención de la salud humana y de asistencia social (8,1%), actividades de servicios administrativos y de apoyo (7,3%), actividades de hogares empleadores (6,9%) y educación (6,4%). Mientras que el 73,6% de los hombres ocupados se encontraban en actividades económicas de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (20,7%), comercio al por mayor y al por menor (16,4%), transporte y almacenamiento (11,1%), construcción (11%), industrias manufactureras (10,5%) y, en menor proporción, en las actividades de alojamiento y servicios de comida (3,9%).

Los cambios en la estructura de ocupados por rama de actividad se explican, en parte, por la entrada en vigencia de la versión 4 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) que, entre otras, contribuyó a que la actividad de transporte y almacenamiento, que reunía aproximadamente el 23% de las mujeres ocupadas del país hasta el 2014, pasara a representar aproximadamente el 1,5% del total de ocupadas en 2015, cifra que se ha sostenido hasta el 2022. Fenómeno similar acontece con las actividades profesionales, científicas y técnicas, que pasaron de representar un 10,2% del total de ocupadas en 2012, a un 3,3% en 2022.

En esta misma dirección, el cambio de la clasificación económica concuerda con el posicionamiento de las actividades de comercio al por mayor y al por menor como la principal fuente de empleo para las mujeres, reuniendo al 21,2% del total de ocupadas en el país en 2015, tendencia que se ha sostenido hasta el 2022. Adicionalmente, a partir del 2015, las actividades de atención a la salud humana y asistencia social empiezan a tratarse como una categoría aparte, reuniendo aproximadamente al 7,4% de las mujeres ocupadas para ese mismo año, llegando hasta el

8,1% en 2022; lo mismo sucede con las actividades en hogares empleadores, que abarcaron aproximadamente el 8% de las mujeres ocupadas en 2015, indicador que cayó un punto porcentual en el siguiente año y que en adelante, entre el 2017 y el 2022, se ha sostenido en un promedio de 6,7%.

**Gráfico 12. Porcentaje de ocupados según sexo y rama de actividad (2012 y 2022)**

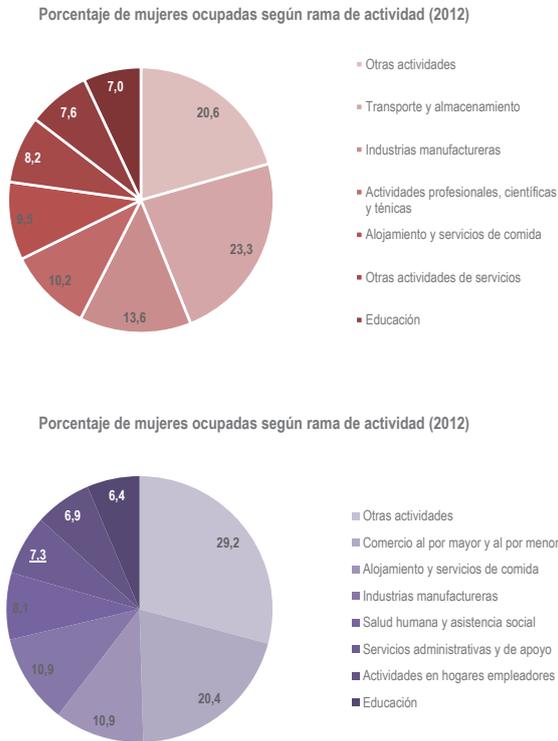


*Fuente:* elaboración propia con base a los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

En cuanto a los cambios observados en la ocupación masculina por ramas, es de resaltar que entre el 2012 y el 2014 las actividades de información y comunicaciones emplearon aproximadamente el 10% del total de ocupados hombres, sin embargo, a partir del 2015 esta cifra no ha superado el 2%.

### 4.3 Actividades económicas feminizadas: las grandes brechas

**Gráfico 13.** Porcentaje de mujeres ocupadas según sexo y rama de actividad (2012-2022)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

En 2012, la lista de actividades en las que predomina la presencia femenina fue encabezada por otras actividades de servicios (95,1%), educación (78,5%), alojamiento y servicios de comida (67%), servicios administrativos y de apoyo (61,3%) y las actividades artísticas y de entretenimiento (60,8%). Con la implementación de la versión 4 de la CIU este panorama cambia, y en 2022 las actividades en hogares empleadores (93,2%) y las actividades de atención a la salud (75,6%) pasan a encabezar la lista de actividades feminizadas, seguidas de las actividades de alojamiento y servicios de comida, educación y servicios administrativos, donde más del 60% de las personas empleadas en estas actividades son mujeres.

Adicionalmente, es importante resaltar que, aunque las mujeres representaron aproximadamente el 59% de las personas ocupadas en las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación entre los años 2012 y 2014, a partir del 2016 esta proporción se invierte con los hombres, quienes empiezan a representar el 60,1% de los ocupados en esta actividad.

La mayor participación de las mujeres en estas labores no es en sí misma problemática, ya que es producto de la división social del trabajo que asegura la distribución de los oficios que históricamente han funcionado como una fuente de empleo significativa hasta lograr su naturalización. Lo problemático es que, como todo, los cambios han reflejado que esta distribución no ha sido suficiente, por lo cual, mantiene a las mujeres en posición de desventaja, tal como lo señala la Cepal (2019), es que se trata de “su concentración en sectores económicos y ocupaciones de menor productividad y menores niveles de ingresos; la segregación vertical y las brechas salariales” a la vez que, las labores productivas coexisten con las labores de cuidado no remunerado, que representa una sobrecarga en las mujeres.

Esta segregación se traduce en una inclusión desigual, a la vez que, reproduce brechas salariales, de participación en el mundo laboral y de acceso a los beneficios de seguridad social y protección, en algunos casos, así como de otros beneficios. A

continuación señalaremos tres casos: el del sector salud, el de educación y el de hogares empleadores, que nos permitirán identificar algunos matices de la problemática.

#### *4.3.1 Las brechas salariales en el sector salud: la más alta afectación a los ingresos de las mujeres*

El sector salud empleó 966.280 personas en 2022, lo que representa el 4,4% del empleo nacional y aproximadamente el 8% del empleo femenino. Para este mismo año, el 75,6% de las personas empleadas en el sector eran mujeres, es decir, 730.799.

Diferente a lo que acontece en otras actividades feminizadas, en el sector de la salud no existe un déficit elevado en torno a la afiliación al sistema de salud, sin embargo, las cifras indican la necesidad de apostar por la ampliación del acceso al sistema de pensiones y ARL en el sector. Para el 2022, el 98,6% de las empleadas en el sector se encontraban afiliadas al sistema de salud, de las cuales el 91,9% estaban en el régimen contributivo y un 7,4% en el régimen subsidiado, indicadores que presentan variaciones mínimas en los últimos ocho años. Si bien la afiliación a salud en el régimen contributivo prevalece en el sector, llama la atención que, en el periodo de estudio, la afiliación promedio al régimen subsidiado fue del 8,2%.

El sector presenta mayores vacíos en cuanto a la afiliación a ARL. En los últimos ocho años, el 19% de las trabajadoras del sector, en promedio, no contaban con afiliación a una ARL, aunque a partir del año 2021 se muestra una tendencia a la baja, tras registrar un porcentaje de no afiliación del 17,6% en 2022. Por otra parte, en promedio, el 19,8% del sector carecía de la afiliación al sistema de pensiones entre los años 2015 y 2019, indicador que presenta una tendencia a la baja a partir del 2020 y que llegó al 15% en el 2022.

En el sector de la salud la brecha salarial presenta una tendencia a ampliarse. En los últimos ocho años, la diferencia entre los promedios salariales de hombres y mujeres ha sido de \$1.183.802 mensuales. En 2022, un hombre empleado en el sec-

tor salud, ganó en promedio \$3.391.359 mensuales, en tanto que una mujer del mismo sector recibió en promedio \$1.830.948.

#### *4.3.2 Las brechas salariales en el sector educación: continúa la afectación a los ingresos de las mujeres*

El sector educación empleó a 952.495 personas a nivel nacional en 2022, de las cuales 577.243 eran mujeres. Para este año, la educación aportó el 4,3% del empleo nacional y aproximadamente el 6,4% del empleo femenino.

En el 2012, la afiliación al sistema de salud en el sector fue de 95,6%, lo que muestra un crecimiento paulatino hasta llegar al 99,1% en 2022. El régimen de afiliación que predomina en la educación es el contributivo: entre 2012 y 2014 la afiliación a este régimen se ubicó por encima del 87% aproximadamente, en adelante, esta cifra ha fluctuado considerablemente: en el 2015 fue del 64%, pasó al 70,3% en 2021 y al 65,4% en el 2022. A partir del 2015, el régimen de afiliación especial pasa a abarcar el 28% de las personas afiliadas a salud en el sector, que evidencia un crecimiento sostenido hasta el año 2020, cuando registró una cifra del 36,7%. Por su parte, la afiliación al régimen subsidiado para 2015 fue del 8% del total de empleadas en el sector, cifra que se ha sostenido en años posteriores.

El 40,3% de las trabajadoras del sector no se encontraban afiliadas a una ARL en 2012, indicador que logra bajar al 22,1% en 2016, al 19,3% en 2019 y al 18,3% en 2022. Esta misma dinámica se repite con la afiliación al sistema de pensiones: en 2012 el 32,9% de las trabajadoras del sector no contaban con afiliación al sistema de pensiones, indicador que cae al 17,3% en el 2015 y al 16,2% en 2019. Sin embargo, el 2022 cierra con un 15% de las y los trabajadores de la educación sin afiliación a pensiones.

En otra dirección, la diferencia entre el promedio de ingresos de hombres y mujeres en el sector educación es bastante alto. En 2012, los hombres recibieron en promedio \$1.165.386 más que sus compañeras; aunque a partir del 2015 las mujeres vienen reportando mayores salarios, es decir, se ha reducido la brecha salarial

entre hombres y mujeres, pues se ha registrado un promedio de diferencia salarial de \$424.048 en los últimos ocho años.

#### 4.4. Todas las brechas de género en el sector hogares en calidad de empleadores: la realidad de los oficios precarizados

De las labores feminizadas, la que reúne todas las formas de precarización en un alto porcentaje es el de las trabajadoras domésticas. Para observar esta problemática tomamos las cifras del sector de hogares en calidad de empleadores. Esta actividad económica empleó a 666.864 personas en el 2022, representando aproximadamente el 3% del empleo nacional y el 7% del empleo femenino. Para este mismo año, 621.247 mujeres con un promedio de edad de 42 años accedieron a un empleo en este sector. El gráfico 14 deja ver que, aunque entre el 2021 y el 2022 se recuperaron 245.401 empleos en el sector, aún no se logra tocar la cifra que se registró en 2019 antes de la pandemia.

**Gráfico 14.** Evolución del número de ocupados en actividades de hogares empleadores (2015-2022)



*Fuente:* elaboración propia con base a los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

Además de las dificultades para recuperar los empleos perdidos durante la coyuntura de 2020, el trabajo en hogares empleadores ha carecido sistemáticamente de garantías de trabajo decente. Si bien el 93,4% de las empleadas del sector indicaron estar afiliadas al sistema de salud en 2022, esta cifra no es alentadora ya que, como se puede observar en el gráfico 15, la afiliación al régimen subsidiado de salud es la regla general entre las personas empleadas en el sector. En 2022, aproximadamente el 60% de las trabajadoras de hogares empleadores no pudieron acceder a derechos como el de incapacidades médicas remuneradas en vista de que estaban afiliadas al régimen subsidiado. La situación se complejiza al revisar los indicadores de afiliación a Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), entre el 2015 y el 2022, el promedio de afiliación fue del 16,6% del total de personas ocupadas en el sector, indicador que no presenta mayores variaciones en el tiempo.

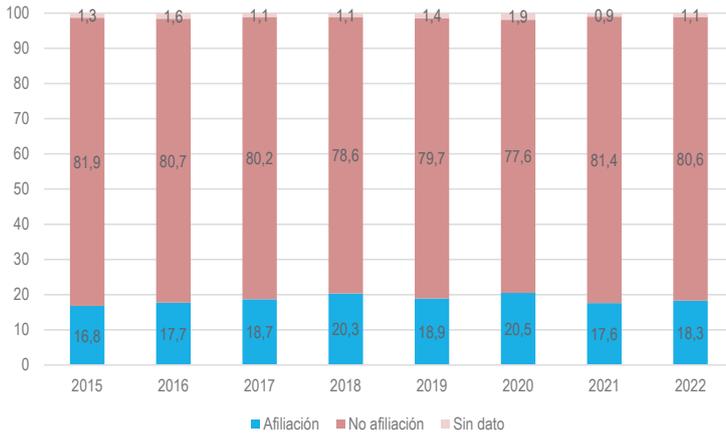
**Gráfico 15.** Afiliación según régimen de salud en actividades de hogares empleadores (2015-2022)



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

Por su parte, la afiliación al sistema de pensiones es una práctica poco frecuente en la dinámica laboral del sector. En los últimos ocho años, el promedio de afiliación a pensiones ha sido del 18,6%, promedio superado solo en el año 2020, cuando alcanzó el 20,5% del total de ocupadas en el sector; no obstante, en ese año también se registró un alza importante en el desempleo, por lo que este indicador no nos hablaría de un real aumento en la afiliación al sistema de pensiones. La no afiliación al sistema de pensiones contribuye a la precarización de más de 621.247 mujeres, mismas que se están dejando sin la posibilidad de vivir una vejez en condiciones dignas.

**Gráfico 16.** Afiliación al sistema de pensiones en el sector de hogares empleadores (2015-2022)



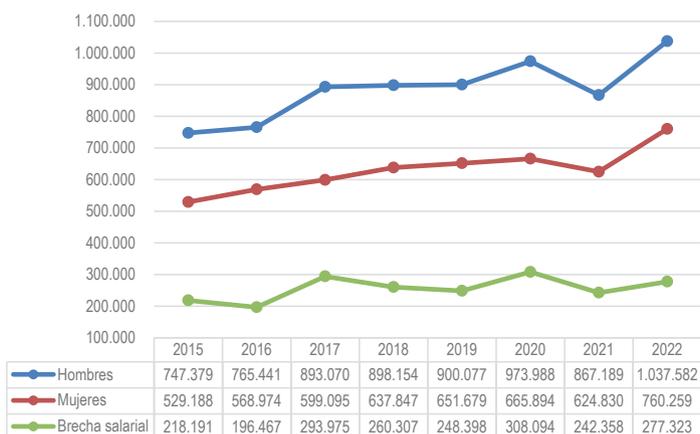
*Fuente:* elaboración propia con base en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

El acceso a vacaciones remuneradas es otra de las deudas pendientes con las trabajadoras de hogares empleadores. En los últimos ocho años tan solo el 20% aproximadamente de las personas empleadas en este sector han podido acceder a dicho

beneficio; situación similar sucede con el acceso a la prima de servicios que, aunque entre 2017 y 2021 parecía ganar terreno al registrarse el pago de este beneficio, al 26,1% y 29% de las ocupadas, respectivamente, a partir del 2019 este indicador empieza a caer, ubicándose en 16,6% para 2021 y 19,9% en 2022.

Aunque en esta actividad se emplean principalmente mujeres, las diferencias salariales entre hombres y mujeres saltan a la vista. En 2012, las mujeres que se empleaban en hogares recibieron en promedio \$529.188 por un mes de trabajo, cifra que está muy por debajo de un SMLMV y de la remuneración percibida por sus compañeros hombres que en promedio devengaban \$747.379 mensuales. Durante el periodo de estudio, esta brecha salarial ha tendido a ampliarse, presentando su máxima expresión en 2020, donde los hombres ganaron en promedio \$308.094 más que las mujeres. Las cifras de años posteriores demuestran una tendencia a la ampliación de esta brecha.

**Gráfico 17.** Salario promedio en actividades de hogares empleadores según sexo (2015-2022)



*Fuente:* elaboración propia con base en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, con factores de expansión a partir del CNPV 2018 y con cambios metodológicos en la PET.

#### **4.5 La brecha de cuidado: un obstáculo más para conseguir la igualdad**

Las labores no remuneradas de cuidado son asumidas, en su mayoría, por las mujeres; en este caso, entre mayor tiempo necesitan las personas cuidadoras para responder a las exigencias del hogar, más carga de tiempo tienen. Las implicaciones son varias: desde la escasa posibilidad de realizar actividades de ocio, hasta las dificultades para permanecer activas en el mundo laboral. Según se pudo observar, en tiempo de pandemia las responsabilidades de cuidado se incrementaron y, con ellas, la deserción de las mujeres del mundo del trabajo (ENS, 2021).

Si bien, muchas quedaron desempleadas por la supresión de puestos de trabajo, es cierto que algunas mujeres decidieron permanecer inactivas porque las labores del cuidado, propias de la pandemia, exigían mayor dedicación; es el caso de actividades como el acompañamiento a los y las estudiantes, que terminaron por desarrollar sus actividades académicas vía virtual, lo que posteriormente se constituiría en un obstáculo que afectó los ingresos y reforzó la disparidad en el poder adquisitivo que existe entre hombres y mujeres.

Las mujeres trabajadoras han debido enfrentar dobles y triples jornadas laborales y, en la ruralidad, esto parece agravarse aún más, si se tiene en cuenta que son trabajos precarizados. De acuerdo con el DANE, a través de la ENUT, las mujeres dedican más tiempos que los hombres a las labores del cuidado “... en 2021 las mujeres aportaron el 77,7% del total de horas anuales dedicadas a TDCNR, mientras que los hombres aportaron el 22,3% restante”. Las brechas con respecto a las actividades al interior de los hogares son amplias; las dos más significativas son: el suministro de alimentos, con una brecha de 47 puntos porcentuales, y a la limpieza y mantenimiento del hogar, con una brecha de 32,8 puntos porcentuales.

Las fluctuaciones en el empleo de las mujeres pueden explicarse por múltiples factores, entre ellos, la dedicación de su tiempo

a las labores de cuidado y, aunque su participación en el mundo laboral ha aumentado, esos puestos de trabajo son inciertos y, como se pudo observar, ante una crisis, son los que más descienden y los que más tardan en recuperarse. Si es cierto que la sociedad en el mediano plazo va a demandar más cuidados, esto no puede significar que sean las mujeres las llamadas a ofertarla; eso significaría un retroceso histórico y una limitada visión de la economía.

Mientras más dedican tiempo las mujeres a las labores del cuidado, menos aseguran su realización y, con ello, su empoderamiento y libertad. Si el cuidado continúa siendo un obstáculo para el trabajo de las mujeres que se insertan a un mundo laboral donde se ofertan puestos de trabajo precarizados o que toleran las brechas salariales, seguiremos sosteniendo una sociedad empobrecida e improductiva, con mercados laborales miopes, que se sostienen, pero que no generan crecimiento ni distribuyen la riqueza. Por ello, no podemos seguir haciendo las cosas igual. Observemos a continuación las posibilidades en las reformas.

#### **4.6 Las reformas como una perspectiva de inclusión de las mujeres en el mundo laboral**

Como se puede observar, en los últimos 10 años las mujeres siguen participando de manera activa en el mundo laboral; no obstante, continúa una brecha entre hombres y mujeres que sugiere una persistente desigualdad en la inclusión de las mismas, siendo las trabajadoras domésticas la población que más se ve afectada. La perspectiva de cierre de brechas se instaura como una de las estrategias para lograr la equidad de género, ya que reconoce que la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo depende, en gran medida, de mejorar el poder adquisitivo, la protección, los servicios y los medios favorables para asumir las responsabilidades individuales y, en los casos en que lo hubiere, en la vida familiar.

Los discursos en torno a las dinámicas de inclusión de las mujeres nos han dejado avances en lo teórico, desde la perspec-

tiva de las economías feministas que contraponen la economía productiva y acumulativa frente a una economía para la vida y el bienestar (Rodríguez, 2012). En sí mismos, promueven un cambio en la manera de ver las relaciones de género en el mundo laboral, pero también cómo se piensan las relaciones laborales. Y aunque la teoría va unos pasos más adelante que las decisiones políticas, poco a poco, en la acción, ya se avizoran aperturas de caminos que hoy, más que nunca, se pueden ver reflejados en una serie de políticas e iniciativas legislativas. Muchas de ellas cursan en el Congreso de la República, y sugieren retos de gran magnitud, dado que dichas reformas con perspectiva de género siguen siendo motivo de resistencia en la sociedad.

Es cierto que las reformas no generarán más empleo; pero esto es materia de otras decisiones que mejoren la productividad del país. No obstante, sí mejorarán las condiciones de las personas que trabajan, en tanto mejorarán los ingresos y el acceso a los sistemas de protección y de seguridad, los que pueden derivar en una mayor productividad.

Con respecto a la reforma laboral, se destaca el esfuerzo en la perspectiva de formalización, y el cierre de la brecha entre hombres y mujeres. Esta se desarrolla en la línea de materializar las disposiciones generales sobre el trabajo digno y decente, hacer efectiva la Constitución de 1991 y recoger las recomendaciones de la OIT. Se destacan propuestas como la formalización de trabajos como el doméstico y el del campo colombiano, como parte de los trabajos feminizados que han sido históricamente informales por sus formas de contratación, para lo cual es clave el contrato escrito, con el que se garantiza el acceso a la seguridad social, los sistemas de protección y demás beneficios del mundo laboral.

En cuanto a brechas, la propuesta está encaminada al aumento de la licencia de paternidad a 12 semanas, que reduce la discriminación de las mujeres por su rol reproductivo y de cuidado. Se promueve la igualdad salarial entre hombres y mujeres con

el propósito de equiparar los ingresos, lo que podría beneficiar a las mujeres que trabajan en las ramas de la salud, la educación y el trabajo doméstico, entre otras, que, como se observó antes, mantienen una diferencia de ingresos significativa.

La reforma laboral también promueve, desde la perspectiva de libertad sindical, el **diálogo social y la negociación colectiva**, un escenario en el que el Gobierno se compromete a mantener una conversación abierta, al tiempo que avanza en estrategias para garantizar la negociación colectiva por ramas, que derivaría en convenciones que antes serían impensables, y que puede beneficiar las asociaciones sindicales de oficios no formalizados asociados a la economía popular, rural, comunitaria y al trabajo doméstico, entre otros.

Para las reformas legislativas, además, se acude a la perspectiva diferencial, porque hay brechas que requieren generar condiciones institucionales especializadas. Es el caso del “Proyecto de ley de inspección laboral para trabajadoras domésticas”, que se constituye en una propuesta que beneficia principalmente a las mujeres como una acción real de inspección, vigilancia y control a empresas tercerizadoras, intermediadoras y a hogares, con el objetivo de brindar la garantía de los derechos laborales de las trabajadoras. Para este segmento, es importante pasar de la norma a la acción con instrumentos reales que eviten seguir perpetuando la precarización del trabajo doméstico, y que se constituye en un hito importante para otras labores del cuidado en las que no se logra la garantía real de derechos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es donde convergen las reformas anteriores e incluye como innovación el Sistema Nacional de Cuidado. Esta propuesta, promovida en otros países, entiende que, históricamente, el cuidado ha sido una labor feminizada, por lo que la propuesta resulta ser un mecanismo para el reconocimiento claro de las vulneraciones históricas de las mujeres. Este “estará basado en el reconocimiento del cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer

el autocuidado”. Si bien, el cuidado remunerado como el trabajo doméstico y las madres comunitarias, entre otras, son centrales en el sistema, este materializa la Ley 1413 de 2010, que reconoce la importancia de las responsabilidades familiares; en específico, mide la contribución que realizan las mujeres a través de trabajos de cuidado no remunerado en el desarrollo económico del país.

Este es otro de los mecanismos que reconoce las recomendaciones de la OIT, pues, según señala el organismo, es imprescindible fortalecer el compendio de normas para brindar garantías reales a las trabajadoras que asumen labores de cuidado, además, aborda el conflicto entre el trabajo y la familia y beneficia a los y las trabajadoras y al mercado laboral, ya que evita que la mujer abandone su puesto de trabajo o pierda oportunidades de capacitación y formalización por asumir las tareas del hogar.

Cabe resaltar que, uno de los respaldos al Sistema de Cuidado se encuentra en el proyecto de ley en curso para la ratificación del Convenio 156 de la OIT, como mecanismo indispensable para la conciliación de responsabilidades laborales y familiares, como parte esencial de la protección del trabajo, lo que permite afianzar la idea de redistribución de los cuidados al interior de los hogares.

En especial, el papel de la mujer en la reproducción ha sido causa de discriminación, sin embargo, la educación y el cuidado de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto. De hecho, la Convención sobre los Derechos del Niño especifica que los Estados partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el cuidado. De igual forma, el Convenio 111 de la OIT adopta medidas especiales para la no discriminación en el empleo; el Convenio 100 de la OIT, para la igualdad de remuneración de mano de obra femenina y masculina. Por tanto, el Gobierno y mercado serán parte esencial de dicho sistema.

El reconocimiento diferencial del aporte a las mujeres en el mundo laboral también lo asume la propuesta de reforma pensio-

nal, un mecanismo de reconocimiento adicional, y es la posibilidad de otorgar 50 semanas a las mujeres por cada “hijo criado y máximo tres hijos”. Entre otros beneficios en el que se incluyen fortalecer la pensión familiar y se fortalece el fondo de solidaridad pensional dirigida a atender a la población que no tiene acceso a la seguridad social, lo que cumpliría la promesa de bienestar para todos, ampliando el número de personas que acceden a su pensión en la edad adulta.

No obstante, el camino hacia las reformas sugiere pensar que el conjunto de la resolución de las problemáticas de las mujeres va más allá del hogar, de la familia, y abre un campo para redefinir los roles de las mujeres en la sociedad, en especial en el mundo laboral, como un paso más hacia la construcción de una sociedad igualitaria e incluyente, en el que, progresivamente, la vinculación de las mujeres reduzca la pobreza mejorando los ingresos, abriendo más puestos de trabajo y potenciando la productividad.

Las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, gremios y trabajadoras(es), han cumplido un papel importante en la construcción del nuevo panorama político, que se constituye en una ventana de oportunidad para las mujeres. No es un asunto solo coyuntural: años de lucha se pueden ver materializados en este gobierno, ya que las políticas que hoy se desarrollan también han contado con la voluntad de mujeres políticas que vienen de las luchas sociales, como la actual ministra de Trabajo y vicepresidenta, entre otras, quienes han abierto las puertas al diálogo y la construcción de estas iniciativas. No obstante, este es tan solo un punto de partida en la dinámica política, que sugiere más acciones públicas que lleven las reformas a acciones reales de cambio en la sociedad.

Es claro que dichas reformas no constituyen un avance en sí mismas, ni la composición institucional es del todo favorable a este significativo momento de debate legislativo, toda vez que la relación entre propuesta y pulso político de quienes han ostenta-

do el poder, pueden determinar un curso de acción inesperado. Aun vienen los grandes debates públicos y ya se empieza a mover la oposición para eliminar algunas iniciativas o minimizar otras, por lo cual, la sociedad civil, los gremios, las asociaciones y los sindicatos, en especial, los de mayoría femenina, deberán contar con una participación real y activa en la esfera pública donde hoy se toman las decisiones.

## **5. LA VIOLENCIA ANTISINDICAL NO CESA: DEBATES ENTRE LA PERSISTENCIA, EL RECONOCIMIENTO Y LA REPARACIÓN**

*Viviana Colorado López*

Durante el año 2022, la situación de derechos humanos en el país desató factores de alerta, así quedó evidenciado en el informe “Hambre y guerra: el legado del aprendizaje: Balance del último año del gobierno de Iván Duque Márquez”, presentado por más de 500 organizaciones sociales y no gubernamentales (Alianza, CCEEUU, PCDHDD, 2022). Entre las principales problemáticas que desatan preocupación se identifican la persistencia de la estigmatización y la violencia contra personas dedicadas al liderazgo social y la defensa de los derechos humanos, entre ellas, sindicalistas; el incumplimiento y la devastación de los acuerdos de paz; la agudización de la inequidad y la pobreza; y un fuerte escenario de polarización social y política marcado por la campaña electoral presidencial y la elección de un nuevo gobierno de tendencia alternativa y progresista, lo cual generó riesgos adicionales para personas defensoras.

En esta coyuntura el sindicalismo se posiciona en medio de un contexto caracterizado por problemáticas estructurales que han impedido la realización, garantía y protección de los derechos humanos; entre ellas, graves y masivas vulneraciones en medio de dinámicas de guerra y de violencias estructurales,

desigualdad, injusticia social, precariedad laboral, exclusión política e impunidad imperante. Sin embargo, aparece un factor emergente: la posesión de un nuevo gobierno que propone un cambio programático, manifiesta voluntad política y anuncia su compromiso frente al respeto y cumplimiento de los derechos humanos, abriendo nuevas ventanas de oportunidad hacia escenarios garantistas, de recuperación de derechos y libertades fundamentales e, incluso, de reparación colectiva e integral al movimiento sindical.

Este panorama resulta ambivalente, al mismo tiempo retador y esperanzador, ya que, pese a la expectativa de cambio, a la voluntad manifiesta del nuevo gobierno y a la existencia de recomendaciones internacionales al Estado colombiano, la violencia antisindical se ha incrementado en el último año. El movimiento sindical colombiano ha sido el más estigmatizado y perseguido del mundo, así lo dejan ver alrededor de 15.785 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia entre el 01 de enero de 1971 y el 31 de marzo de 2023, de las cuales 3.317 han sido homicidios. En el último año se presentó un incremento en los casos documentados: pasamos de 153 casos registrados en el año 2021, de los cuales 14 fueron homicidios, a 287 casos rastreados en 2022, entre ellos 21 homicidios de sindicalistas (Sinderh, ENS).<sup>1</sup>

Así lo corrobora el informe de Índice Global de Derechos Humanos “Los diez peores países para los trabajadores y las trabajadoras en 2022 son los siguientes: Bangladesh, Belarús, Brasil, Colombia, Egipto, Eswatini, Filipinas, Guatemala, Myanmar y Turquía” (CSI, 2022, p. 5). Colombia sigue siendo el país más mortífero para trabajadores y sindicalistas, habiéndose registrado 13 asesinatos entre el 2021 y el 2022. Hubo además otros seis intentos de asesinato y 99 amenazas de muerte. Ocho sindicalis-

---

1. Sistema de Información de Derechos Humanos (Sinderh), de la Escuela Nacional Sindical. Reporte generado con corte a marzo 31 de 2023.

tas fueron detenidos de forma arbitraria. La mayor parte de los crímenes siguen sin resolver, ya que el Gobierno no ha llegado a investigar los casos. Al no otorgarles la protección adecuada, las vidas de los sindicalistas y sus familias continúan permanentemente amenazadas. Las actividades de los sindicatos se vieron además obstaculizadas, dado que los empleadores vulneran regularmente el derecho a formar sindicatos y eliminan a los representantes de los trabajadores mediante despidos o no renovando sus contratos (p. 30).

### 5.1 Avances en materia de los derechos de las víctimas

Si bien, aún no se salda la deuda con las víctimas de la violencia antisindical en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, esta larga historia de violencia antisindical sistemática y selectiva, y sus impactos, recientemente fue reconocida en el informe final<sup>2</sup> entregado por la Comisión de la Verdad, así como en el caso anexo “Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado interno”,<sup>3</sup> en el cual se recoge parte del relato entregado por el sindicalismo ante esta entidad de la justicia transicional. Frente a este grave fenómeno, la Comisión de la Verdad se pronuncia de forma histórica reconociendo la violencia antisindical en Colombia como un trauma colectivo, una huella de dolor en la identidad del país,

---

2. Ver: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). Informe final: *Hay futuro si hay verdad*. Volumen “Hallazgos y recomendaciones de la comisión de la verdad de Colombia”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>. Volumen “Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>. Volumen “La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>. Volumen “No matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>

3. Ver: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022a). Caso “Anexo Sindical. Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado interno, Capítulo de Violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH”, Bogotá. <https://onx.la/5ff60>

una herida profunda a la democracia, y un ataque a la actividad política y social, lo cual generó impactos masivos e intolerables.

Pese a la persistencia de vacíos de verdad, la Comisión deja avances significativos al corroborar que buena parte de la violencia antisindical se justificó en la estigmatización. Asimismo, aborda la evolución histórica de la relación entre la participación en el movimiento sindical, la persecución y el exterminio. Avanza en la identificación de los contextos en los cuales ocurrieron las victimizaciones del movimiento sindical, e identifica algunos efectos y resultados de la violencia persistente que ha vivido el movimiento sindical en Colombia. Asimismo, la Comisión en sus recomendaciones, enfatiza en la necesidad de trabajar por la superación de la estigmatización que durante décadas ha sido factor de persistencia de la persecución y la violencia, truncando el devenir de los movimientos y organizaciones sociales, entre ellas, el sindicalismo.

Adicionalmente se avizoran avances en materia de reparación. El 7 de octubre de 2022 se realizó en Bogotá el relanzamiento público de la Mesa Permanente de Concertación de Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, creada a través del Decreto 624 de 2016. Este acto político de gran importancia, fue el primer paso del nuevo gobierno para dar impulso a un proceso que ha caminado a media marcha por más de siete años, con unos avances muy limitados. La Ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, fue enfática en mencionar que esta será una prioridad de la entidad a su cargo ya que representa la posibilidad de ampliar las garantías para el ejercicio de la libertad sindical en el país y avanzar en materia de justicia social. Asimismo, considera que, para avanzar en la reparación al sindicalismo, se debe articular lo estipulado en el Decreto 624 y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

En efecto, el pasado 24 de marzo de 2023, la Unidad para las Víctimas expidió una resolución mediante la cual reconoce “la existencia de los daños colectivos” contra miembros de la CUT, CTC, CGT y Fecode, y los incluye en el registro único de

víctimas. Por medio de esta medida, se reconoce al sindicalismo como una red para la defensa de derechos y como víctima colectiva sujeto de derechos, despejando así el camino para avanzar en el proceso de diagnóstico del daño, la construcción e implementación del plan para hacer efectiva la reparación colectiva e integral al movimiento sindical.

## 5.2 Crece la violencia antisindical en el año 2022

Aun reconociendo algunos avances en materia de los derechos de las víctimas, principalmente frente a los aportes en esclarecimiento histórico por parte de la Comisión de la Verdad, y el impulso del nuevo gobierno sobre la reactivación del proceso de reparación colectiva al sindicalismo, desafortunadamente la violencia antisindical no es asunto del pasado. En el año 2022, 287 casos fueron documentados, entre ellos, 21 homicidios, 11 atentados contra la vida, 213 amenazas de muerte, 32 desplazamientos forzados, cuatro secuestros y seis hostigamientos (Sinderh, ENS). Esto, en su conjunto, da cuenta de la persistencia de un escenario de riesgo y vulnerabilidad, estigmatización y señalamiento que perpetúa las dinámicas de violencia antisindical sistemática y selectiva.

**Tabla 3.** *Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas en Colombia (2022)*

Tipo de violación	Mujeres	Hombres	Total general
Amenazas	89	124	213
Desplazamiento forzado	17	15	32
Homicidios	1	20	21
Atentado con o sin lesiones	2	9	11
Hostigamiento	2	4	6
Secuestro	3	1	4
Total general	114	173	287

*Fuente:* Sistema de Información de Derechos Humanos (Sinderh), ENS.

En el año 2022 se presenta un incremento del 46,68% en los registros con relación al año 2021, pasando de 153 a 287 casos. De manera particular se identifica un incremento en los hechos de violencia cometidos contra mujeres sindicalistas, pasando de 25 casos en 2021 a 114 registros en 2022. Dicho aumento se explica, en parte, por el aumento de hechos de violencia cometidos contra docentes afiliados a la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), los cuales han sido documentados por la federación y algunos de los sindicatos filiales,<sup>4</sup> y el acceso a los mismos, permitiendo una mayor visibilización de la problemática.

Se identifica que la amenaza (213), el desplazamiento forzado (32) y el homicidio (21) son los tipos de violencia que presentan una mayor recurrencia, y representan el 92,68% del total de casos registrados. Esto indica que la persecución y la intimidación continúan siendo dispositivos centrales y no efectos colaterales de la violencia antisindical. Se observa entonces que persiste el interés de obstaculizar la actividad sindical por medio de la intimidación y la influencia del miedo, muchos de estos mensajes amenazantes estuvieron encaminados a un ataque contra la posición política y acentuar la estigmatización de la acción sindical.

Durante el último año, fueron asesinados 13 docentes afiliados a la Fecode, dos sindicalistas del sector universitario afiliados al Sindicato Mixto de Trabajadores y Empleados Públicos de la Universidad del Valle (Sintraempuvalle) y al Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol), dos sindicalistas del sector minero afiliados a la Unión Sindical Obrera (USO), dos sindicalistas del sector rural integrantes de la Federación Nacional Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), un sindicalista del sector de la salud afiliado a la Asociación Nacional de Trabajadores y Servidores Públicos de la

---

4. Nota metodológica: Durante el año 2022 fue posible acceder a la documentación de casos realizada por Fecode y algunos sindicatos filiales, como Adida, lo cual, en años anteriores había marcado un sub registro por limitantes en el acceso a esta información.

Salud y Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia (Anthoc) y un sindicalista del sector de la industria manufacturera afiliado al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Global de Pinturas S.A., Pintuco (Sintrapintuco). Incluso, el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia (SNTT), subdirectiva Buenaventura, se vio forzado a salir exiliado, en razón de las amenazas que pusieron en riesgo su vida.

Presentamos el anterior contexto con el fin de mostrar los factores de riesgo, aún presentes, en distintos escenarios del ejercicio de la actividad sindical vinculado a denuncias por corrupción, conflictos laborales, participación política, defensa de derechos y liderazgos sociales. Durante el último año no cesa la violencia antisindical en el marco de la persecución contra líderes/as y defensores/as de derechos humanos, prevalece el señalamiento, la intimidación y la persecución que aumentan el nivel de riesgo y vulnerabilidad frente a la labor sindical.

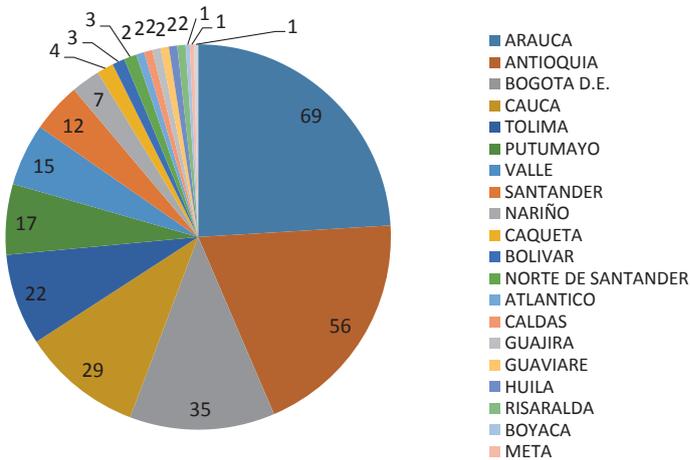
**Tabla 4.** *Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según sector económico (2022)*

Sector económico	N.º Casos	%
Educación	222	77,35
Otros servicios comunales y personales	36	12,54
Empresas municipales y oficiales	6	2,09
Minas y canteras	5	1,74
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4	1,39
Agricultura, caza y pesca	3	1,05
Electricidad, gas y agua	3	1,05
Industria manufacturera	3	1,05
Judicial	2	0,70
Salud	2	0,70
Construcción	1	0,35
Total general	287	100,00

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos (SINDERH), ENS.

Para el año 2022, uno de los fenómenos que reviste gravedad son los permanentes señalamientos, amenazas (183), desplazamientos forzados (31) y asesinatos (13) contra docentes afiliados/as a Fecode, lo cual genera un ambiente favorable y un factor de persistencia de la violencia antisindical contra maestros y maestras sindicalistas. Durante el primer semestre fueron reiterativos los señalamientos contra Fecode por parte de representantes del partido de gobierno, el centro democrático, entre ellos: “Tenemos que acabar con el adoctrinamiento de niños y jóvenes en los colegios. Fecode es una amenaza para la educación en Colombia..., pensamos que el avance educativo está interferido por el monopolio de Fecode, que adoctrina al niño, lo resiente y le anula su potencial de imaginación y convivencia”. Las respectivas denuncias fueron interpuestas ante el Consejo Nacional Electoral.

**Gráfico 18.** Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según departamento (2022)



Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos (SINDERH), ENS.

En la coyuntura actual, la población docente sindicalizada sigue siendo la mayor víctima de violaciones a la vida, libertad

e integridad física, y esto reviste suma gravedad, si se tienen en cuenta los roles que cumplen maestros y maestras sindicalistas en distintos territorios, incluso los más alejados, son la piedra angular de nuestras sociedades, edifican sobre las generaciones presentes y futuras las bases para la construcción de una mejor sociedad, de un mejor país.

Según Sinderh, durante el último año, la violencia contra sindicalistas y sindicatos se ha presentado en 21 departamentos. Algunos de los que registran más casos son Arauca (69), Antioquia (56), Bogotá (35), Cauca (29), Tolima (22), Putumayo (17), Valle (15) y Santander (12). De forma particular, se advierte un incremento de los hechos de violencia documentados contra docentes sindicalistas en los departamentos de Arauca, Antioquia y Cauca.

Para el caso de Arauca y Antioquia, en el último año se presenta un aumento significativo en las violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas, que lograron ser documentadas en la base de datos. En Arauca se pasó de siete casos documentados en 2021 a 69 registrados en 2022. Mientras que en Antioquia, de cuatro casos fueron documentados para el año 2021, y 49 casos de amenazas reportadas por Adida,<sup>5</sup> se pasó a 56 casos registrados en Sinderh para el año 2022. Esta diferencia se da debido al acceso que se tuvo a la información en el último año, lo cual en años anteriores quedaba en el sub registro.

En Arauca, del total de casos, 67 fueron contra docentes afiliados/as a Asedar, un caso contra Anthoc y otro contra Sindeagro. Mientras tanto, en Antioquia, del total de casos, 52 fueron contra docentes afiliados/as a Adida, mientras que los cuatro casos restantes fueron contra sindicalistas vinculados a Sintrapintuco, Sinprogen, Sinaltrainal y Sutimac.

---

5. Testimonio dirigente sindical de Adida, diciembre de 2021.

**Tabla 5.** *Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según sector económico (2022)*

<b>Sector económico</b>	<b>N.º Casos</b>	<b>%</b>
Paramilitares	30	10,45
Guerrilla	4	1,39
No identificado	253	88,15
Total general	287	100,00

*Fuente:* Sistema de Información de Derechos Humanos (SINDERH), ENS.

Por último, en lo corrido del año 2022, se presenta un aumento de los casos en los cuales se desconoce un presunto responsable, mientras en 2021 representaban el 55,59% de los casos, en el 2022 alcanzan el 88,15%. Con relación a los casos restantes, se identifican los paramilitares como los principales responsables en 30 de los hechos documentados, 27 de ellos contra dirigentes sindicales. Grupos de guerrilla aparecen como los presuntos responsables en 4 de los casos.

## **6. PARTICIPACIÓN DEL SINDICALISMO EN EL MARCO DE LA PROPUESTA DE REFORMA LABORAL**

*Víctor Hugo Ramírez Porres*

El sindicalismo colombiano, en el marco del nuevo gobierno, ha tenido un papel destacado en la construcción de la reforma laboral, ante todo por su capacidad propositiva para poner en su órbita sus reivindicaciones históricas, logrando de una u otra manera que esté en boga el obrero y el valor del trabajo en la agenda política del país. Es por eso que este artículo pretende mostrar en cuatro momentos la participación del sindicalismo en la propuesta final de la reforma laboral presentada por la ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, desarrollando en un primer momento el estado de la libertad sindical en Colombia, en un segundo y tercer momento, los planteamientos de la primera y segunda Conferencia Nacional del Trabajo y, por último, la incidencia y el rol de las centrales sindicales en el articulado de reforma laboral del gobierno nacional, además de una conclusión final.

### **6.1 Estado de la libertad sindical en Colombia**

Recordemos que el concepto de libertad sindical en Colombia está compuesto por tres partes integrantes: derecho de asociación, derecho de negociación colectiva y derecho a la huelga. Es en ese sentido, miraremos cómo se encuentran estos tres dere-

chos, desde la comprensión de estado actual y en correspondencia de la propuesta de reforma laboral en curso:

### 6.1.1 El derecho de asociación sindical en Colombia

El derecho de asociación sindical en nuestro país está cubierto principalmente por el artículo 39 de la Constitución Política y por la ratificación de los convenio 87 y 98 de la OIT. En tal sentido, se puede concluir que se mantiene una gran dispersión sindical y una tasa de sindicalización aún mínima, aunque esta haya crecido en su tasa, en el año de referencia de los datos (2021), con un total de 5,4% de los sindicalistas respecto al total de ocupados, creciendo en un 0,8 puntos respecto al promedio de los últimos cinco años. La explicación probable tiene que ver con la destrucción de empleos a raíz de la pandemia del año 2020, por lo que apenas en este año 2023 estamos llegando a los niveles de ocupados del año 2019, por lo que los promedios en la tasa de sindicalización se podrían mantener estables si las mediciones se realizarán con los ocupados que cotizan a la Pila.

**Tabla 6.** Número de sindicatos activos y afiliados por tamaño del sindicato

Clase de sindicato	N.º Sindicatos	%	N.º Afiliados	%
10.000 o más afiliados	15	0,26	230.436	21,37
5.000 a 9.999 afiliados	29	0,5	204.620	18,98
1.000 a 4.999 afiliados	111	1,9	228.157	21,16
500 a 999 afiliados	117	2	76.189	7,07
100 a 499 afiliados	723	12,34	144.804	13,43
Menos de 100 afiliados	4.862	83,01	194.032	18
Total	5.857	100	1.078.238	100

Fuente: Sistema de Información Sindical y Laboral (Sislab), Subsistema Censo Sindical, Alimentando por información del Ministerio de Trabajo.

Ese estancamiento en la libre asociación tiene que ver con la falta de empleos formales y la incapacidad de nuestra economía de industrializarse, además de la debilidad de nuestro ya cadu-

co Código Sustantivo de Trabajo, que no permite la evolución e innovación del sindicalismo, derivando también, en la construcción de sindicatos de papel, cuyo propósito es la protección de los trabajadores y así evitar la expulsión de trabajadores del mercado del trabajo decente. Veamos.

De los 5.857 sindicatos con registro sindical, solo 15 cuentan con más de 10.000 afiliados, seguido por 29 sindicatos que cuentan con más de 5.000 afiliados y no más de 9.900 afiliados y 111 sindicatos con cuentan con más de mil afiliados y no más de 4.900 afiliados; pero el dato más dramático nos cuenta que existen 4.862 sindicatos con menos de 100 afiliados, que corresponden solo al 18% del total de afiliados, dejando en clara evidencia el fenómeno de atomización sindical. Otro dato importante tiene que ver con que, del total de membresías sindicales del país, el 38,6% son mujeres y el 61,4% son hombres.

### *6.1.2 El derecho de negociación colectiva*

La negociación colectiva en Colombia ha venido ganando una dinámica interesante, principalmente en el sector público, por ende no es menos relevante que algunas organizaciones sindicales, haciendo uso de la estructura que permite el actual código sustantivo de trabajo se despliegue en el desarrollo de subdirectivas municipales para ejercer el derecho de negociación. En tal sentido no se nos debe hacer raro que en los próximos cuatro años veamos un importante crecimiento de los acuerdos colectivos, encabezados principalmente por las subdirectivas del magisterio y de los grandes sindicatos de los trabajadores de la función pública.

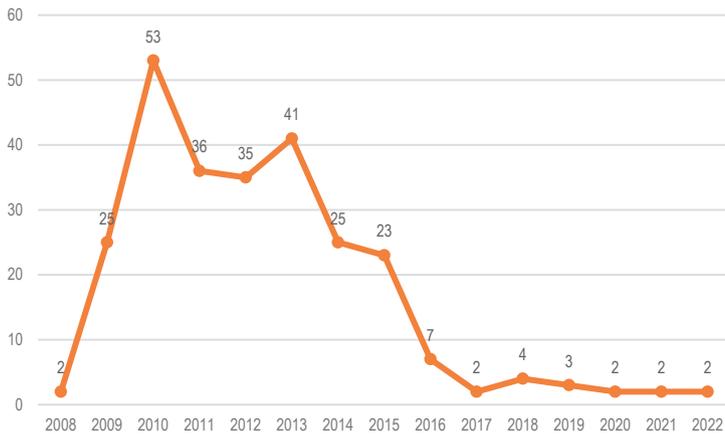
A pesar de que se han buscado medidas afirmativas para el crecimiento de la negociación colectiva en los últimos 10 años con un crecimiento del 15% en los casos sobre firmas de convenciones colectiva de trabajo y de un 8,6% en los acuerdos colectivos, las otras formas “ilegales” —porque cercenan el sentido de la negociación— de contrato colectivo como los pactos co-

lectivos, también crecieron en un 9% en el mismo periodo, con la particularidad de desarrollarse principalmente en los sectores económicos donde se firman las convenciones colectivas, y ni hablar del crecimiento exponencial del contrato sindical del 66,6% con 20.420 casos, focalizados en el sector de la salud.

### 6.1.3 El derecho a la huelga

En estos tiempos, el desarrollo del derecho de la huelga en Colombia ha sido altamente impactado desde que estableció el modelo neoliberal en el país, puesto que ha pasado de tener en los años setenta de promedios por encima de 50 huelgas al año, a tener tres huelgas en promedio en los últimos siete años, veamos.

**Gráfico 19.** Número de huelgas 2008-2022



Fuente: Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Laboral y Sindical, (Sis-lab), ENS.

Una de las principales discusiones que hoy están en boga sobre la huelga es el concepto y determinación a la pregunta: ¿qué y cómo catalogamos en Colombia como *servicio público esencial*?, ya que la falta de una unificación del criterio ha generado múltiples interpretaciones, y aunque existen ya fallos y jurisprudencia sobre este concepto con el caso de los pilotos de

aeronáuticos y los servicios de salud, que presuponen garantía para ejercer el derecho a la huelga, existen a su vez, limitaciones por parte de los sindicatos para garantizar la supervivencia de la huelga, como recursos financieros, ideológicos, sancionatorios e inestabilidad contractual, entre otros, que no permiten fluir este derecho.

## **6.2 La primera Conferencia Nacional del Trabajo: la agenda del sindicalismo desde la apertura del libre mercado en Colombia**

La primera Conferencia Nacional del Trabajo fue resultado de la expectativa generada por el gobierno entrante de poner el trabajo como uno de los centros de la discusión política del país, en ese sentido, el sindicalismo, concentrado en las tres principales confederaciones, desarrollaron una iniciativa cuyo fin era poner a consideración su agenda histórica, con una serie de medidas entre proyectos de ley y de decretos reglamentarios, además de las bases en el PND para el camino del trabajo decente en Colombia, en tal sentido se configuró el día 7 de septiembre del año 2022 la primera Conferencia Nacional del Trabajo, evento en el cual se le entregó a la ministra del Trabajo entrante un paquete de medidas urgentes para mejorar en materia de derechos del trabajo con los siguientes temas:

Las doce propuestas de proyectos de ley fueron:

1. Derogatoria parcial de la Ley 789 de 2002;
2. Reforma al Código Sustantivo del Trabajo. Parte Individual: Estabilidad laboral;
3. Reformas del Código Sustantivo del Trabajo, Derecho Colectivo del Trabajo: Garantías Sindicales, prohibición de Pactos Colectivos y Contratos Sindicales, Huelga y su procedimiento sumario;
4. Fortalecimiento de la Inspección Laboral;
5. Reforma Pensional;
6. Licencia de paternidad;

7. Ratificación Convenios 135 y 141 de la OIT;
8. Ratificación Convenios 102, 155 y 187 de la OIT;
9. Ratificación del Convenio 156 de la OIT;
10. Ratificación del Convenio 183 de la OIT;
11. Ratificación del Convenio 190 de la OIT;
12. Ratificación Convenios 97 y 143 de la OIT.

Las nueve propuestas de proyectos de decretos reglamentarios presentados fueron:

1. Promoción de la Formalización Laboral y límites a la tercerización laboral ilegal;
2. Formalización Laboral de las personas trabajadoras domésticas y para la mejora de sus condiciones de trabajo;
3. Reglamentación Teletrabajo y Trabajo en casa;
4. Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales;
5. Formalización del trabajo rural;
6. Límites al contrato de prestación de servicios;
7. Jornada flexible para trabajadores con responsabilidades familiares;
8. Derogatoria Piso de Protección Social;
9. Negociación colectiva multinivel.

Además de una propuesta para las bases y artículos para el Plan Nacional de Desarrollo, ya que el sindicalismo comprendió que, si no se ponían las propuestas concretas de forma ágil, muy posiblemente sus temas históricos no estarían en el radar del gobierno nacional. Ejemplo de ello correspondió al tema del estatuto del trabajo, que se incluyó en la propuesta de bases del plan como una de las máximas del movimiento sindical, comprendiendo que era necesario fortalecer los escenarios de diálogo social que hoy en día tienen carácter constitucional como la Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales.

### **6.3. La Segunda Conferencia Nacional del Trabajo: un paso para resolver lo urgente en el mundo del trabajo colombiano**

La coyuntura política de Colombia cada día demuestra lo cambiante que puede ser, y por eso es que las tres confederaciones sindicales, junto con sus organizaciones de apoyo, en el que estamos incluidos como ENS, comprendimos luego de varios encuentros regionales con los sindicatos y en el desarrollo de los espacios de diálogo regionales impulsados por el Gobierno Petro, que las principales apuestas del gobierno nacional no estarían centradas en las propuestas desarrolladas en la primera Conferencia Nacional del Trabajo, y fue por ello que el sindicalismo se vio en la necesidad de buscar un camino eficaz que permitiera contribuir con propuestas, en al menos algunas reivindicaciones históricas y buscar incidir en la mesa de concertación con el Ministerio con un incentivo teórico-político que recuperara algunos aspectos de la centralidad del trabajo. Es por ello que la conferencia desarrollo tres puntos principales.

1. En el título uno se buscó desarrollar la aplicación de los principios a todas las relaciones laborales independientes con vínculo contractual, esto con el fin de que los jueces laboralistas tuvieran un marco legal para fallar en derecho, puesto que, hoy en día, se mantiene a forma de interpretación la garantía de los derechos laborales, además de la necesidad de constituir un programa de defensoría pública laboral que sea aprovechada en la cotidianidad por los más de 22 millones de trabajadores en Colombia.

2. Para el título dos, se habló del desarrollo del derecho laboral individual. De esta propuesta surgieron las premisas y el corazón de la propuesta del sindicalismo como: la primacía de la realidad sobre las formas, en el que la presunción legal del contrato es el pilar para limitar la figuras de intermediación, junto con la contratación a término indefinido como la regla general para la contratación en el país, buscando así poner límites al contrato a término fijo, obra labor y de prestación de servicios.

En este mismo apartado, se realizó la propuesta para la garantía del debido proceso y un paquete de medidas afirmativas para la equidad e igualdad, con propuestas como: la licencia de paternidad, la jornada flexible de trabajo, donde conjuguen la conciliación de la vida familiar con la laboral, las responsabilidades del cuidado y las calamidades; el trabajo libre de violencia y acoso; la protección del salario teniendo como marco el Convenio 95 de la OIT, y aspectos de inclusión laboral para las personas con discapacidad e incapacidad médica.

3. Y en el tercer capítulo, sobre el derecho laboral colectivo, el sindicalismo tomó como referente los tres componentes de la libertad sindical, haciendo algunos énfasis en materia de derecho de asociación, como el de brindar garantías para el funcionamiento de los sindicatos y el diálogo social; respecto al derecho de negociación, desarrollar la negociación multinivel y limitar figuras como la de pactos colectivos, contratos sindicales y algunas nuevas reglas para los tribunales de arbitramento. Y en materia del derecho a la huelga, la propuesta centro fue brindar garantías para los trabajadores de todos los sectores económicos para desarrollar este derecho, además de crear otras modalidades de huelga, eliminar barreras, entre otras cuestiones.

En resumen, el sindicalismo le apostó a desarrollar aspectos urgentes, puesto que tiene muy claro que este es solo un paso del mucho trabajo que tiene para avanzar en el tan anhelado trabajo decente en el país.

#### **6.4 Incidencia y rol de las centrales sindicales en el articulado de reforma laboral del gobierno nacional**

El articulado final del gobierno nacional retomó muchos aspectos de las propuestas de las centrales sindicales, es por ello que esta propuesta recoge al menos un buen porcentaje de lo construido en el que la concertación social sirvió para que lo escrito por la CUT, CTC y CGT fuese tenido en cuenta, y es bajo esa lógica que la propuesta de reforma laboral no es más que una

concatenación de artículos que buscan que Colombia cumpla sus compromisos internacionales en materia laboral, además, que cumpla la Constitución Política y compile mucho de lo dicho por las altas cortes en materia jurisprudencial laboral, incluyendo algunas poblaciones de trabajadores que aún no tienen regulaciones claras, resumidas en seis grandes ejes, así:

**Gráfico 20.** Ejes fundamentales de la propuesta de reforma laboral, proyecto de Ley 367 de 2023



Fuente: construcción propia, con base en la propuesta de Proyecto de Ley 367 de 2023.

De la actual propuesta de articulado que hoy se encuentra en manos del Congreso de la República, se podría afirmar que existe un 58% de coincidencias, entre parciales y totales del documento de la Segunda Conferencia Nacional del Trabajo, esto, fruto de la ardua tarea que se trazaron las organizaciones de los trabajadores para que su rezago histórico fuese tenido en cuenta en un gobierno de transición democrática en el país.

### 6.5 Conclusión

Si se mira una a una las propuestas realizadas por las centrales sindicales podría quedar el sinsabor de que la propuesta actual no cumple con todo plasmado, pero sí es de anotar que es

un avance para la dignificación del trabajo. Quedaron muchos temas sueltos, como la reforma al Decreto 160 del 2014, el fortalecimiento de la inspección laboral, el sindicalismo con los trabajadores informales y la economía popular, entre otros.

Pero de algo sí estamos seguros, y es que ninguna de las medidas de los últimos 30 años sirvió para la formalización del empleo en Colombia; por el contrario, solo precarizaron más a los trabajadores y desembocó en más informalidad laboral. Esta propuesta busca proteger los empleos ya existentes, cobijar muchos más trabajadores y trabajadoras con derechos laborales y seguir avanzando en trabajo decente.

## REFERENCIAS

- Agencia de Información Laboral (2022). El nuevo gobierno se compromete con la reparación colectiva e integral al movimiento sindical colombiano. Agencia de Información Laboral, octubre 25 de 2022. <https://ail.ens.org.co/noticias/el-nuevo-gobierno-se-compromete-con-la-reparacion-colectiva-e-integral-al-movimiento-sindical-colombiano/>
- Amarante, V.; Arim, R. Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano, versión preli-minar, Bogotá, 2005.
- Asmar Soto, Salomón (12 de marzo de 2023). Colombia es el país más madrugador pero también el menos productivo en la Oede. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-el-pais-mas-madrugador-pero-tambien-el-menos-productivo-en-la-ocde-3566495>
- Beltrán, J. (2018). La progresividad: un principio para la defensa de los derechos laborales de los trabajadores: “un aporte para el análisis de la ampliación del trabajo diurno en Colombia”. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de: Magister en Derecho. Universidad Nacional de Colombia.
- Castaño, E., López, H. y Rhenals, R. (2004). La reforma laboral de 2002 y sus impactos: in medio stat virtus. Perfil de Coyuntura Económica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2007). Evaluación de la reforma laboral (Ley 789 de 2002). Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). Informe final: Hay futuro si hay verdad. Volumen “Hallazgos y recomendaciones de la comisión de la verdad de Colombia”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022a). Caso Anexo Sindical: “Verdades inaplazables:

- violencia antisindical en el marco del conflicto armado interno, Capítulo de Violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH”, Bogotá. <https://onx.la/5ff60>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022b). Informe final: Hay futuro si hay verdad. Volumen “Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022c). Informe final: Hay futuro si hay verdad. Volumen “La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022d). Informe final: Hay futuro si hay verdad. Volumen “No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia”, Bogotá. <https://onx.la/ebbc8>
- Confederación Sindical Internacional (2022). Índice Global de los Derechos de la CSI 2022. Los peores países para los trabajadores y las trabajadoras. Resumen General. <https://files.mutualcdn.com/ituc/files/2022-ITUC-Rights-Index-Exec-Summ-ES.pdf>
- Confederación Sindical Internacional (2022). Informe de Índice Global de Derechos de la CSI 2022. Los peores países para los trabajadores y las trabajadoras. Resumen general. En: <https://files.mutualcdn.com/ituc/files/2022-ITUC-Rights-Index-Exec-Summ-ES.pdf>
- Coulson, V. Ramírez, L. (2010). La eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano: el caso de la Ley 789 de 2002. Trabajo de Grado. Universidad Eafit.
- CUT, CTC y CGT (2023). II Conferencia Nacional del Trabajo: Propuesta de proyecto de ley, reforma laboral. Plataforma Laboral y Sindical. 2023.
- CUT, CTC y CGT. (2022). I Conferencia Nacional del Trabajo: Propuestas de proyectos de ley, decretos y bases del PND. Plataforma Laboral y Sindical. 2022.
- Datosmacro.com (2022). Ranking Global de la Brecha de Género 2022. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-brecha-genero-global>
- De la Garza Toledo, E. (1998). La flexibilidad del trabajo en América Latina. Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México, Fondo de Cultura Económica.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2022)
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-bases-plan-nacional-de-desarrollo-web.pdf>
- Escuela Nacional Sindical (2022). Informe del Trabajo Decente.
- Escuela Nacional Sindical. (2020) ¿Crisis del Covid-19 o ausencia del Estado? Informe de Coyuntura Económica, Laboral y Sindical 2020. [https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/04/ENS\\_LAB\\_33\\_Inf\\_Coy\\_2021.pdf](https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/04/ENS_LAB_33_Inf_Coy_2021.pdf)
- Escuela Nacional Sindical. (2023). Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Laboral y Sindi-cal (Sislab).
- García R., K., Herrera-Idárraga, P., Morales, L. F., Ramírez B., N., y Tri-bín-Uribe, A. M. (2020). Recesión femenina: La caída en escalera de las mujeres en el mercado laboral colombiano. Banco de la República. <https://investiga.banrep.gov.co/es/be-1140>
- García, M. (2014). La eficacia simbólica del derecho. Bogotá. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Gaviria, A. (2004). La Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?, Documento CEDE, N.º 45, 2004.
- Giraldo, A., González, A., Ocampo, A., Contreras, D. (2015). Análisis de la Ley 789 de 2002, un enfoque desde la afectación al trabajador. <https://app-vlex-com.ezproxy.uniandes.edu.co/#vid/analisis-ley-789-2002-655071577>
- Guataquí, J.; Forero, N.; García, A. (2008). ¿A quiénes afecta el desempleo? Análisis de la tasa de incidencia en Colombia. Documentos de Trabajo, N.º 42, Facultad de Economía, Universidad del Rosario. <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>
- Kelsen, H. (1985). Teoría pura del derecho. Traducción de Roberto J. Verengo. México: UNAM.
- Ley 789 de 2002.
- McKinsey Global Institute (2015). El Poder de la paridad: Cómo avanzar en la igualdad de género puede añadir 12 trillones de dólares al crecimiento mundial.
- Ministerio de Salud (13 de febrero de 2023). Proyecto de ley de reforma al sistema de salud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/proyecto-ley-reforma-salud-msps.pdf>
- Ministerio de Trabajo (2023). Trabajo por el Cambio. Proyecto de reforma laboral 367 de 2023.

- Ministerio del Trabajo (2021). Informe de actividades sector trabajo al Congreso de la República, 2020-2021. <https://www.mintrabajo.gov.co/atencion-al-ciudadano/transparencia/informe-enviado-al-congreso-de-la-republica>
- Montes González, M. J., & Sánchez Pacheco, D. A. (2010). Efectos de la reforma laboral ley 789 de 2002 en el mercado laboral de los jóvenes de Bogotá, <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/> 131
- Muñoz, D. (2011). Análisis del discurso de la “flexibilización laboral” en Colombia (Ley 789 de 2002). Monografía de grado para optar el título de Magíster en Estudios Políticos. Pontificia Universidad Javeriana.
- Núñez, J. “Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia”, Documento CEDE, núm. 43, 2004.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. (2004). Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral año 2003. Cuadernos de Trabajo, N.º 5, Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. (2005). Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana Ley 789 dos años después. Cuadernos de Trabajo, N.º 6, Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (2012). Recomendación 102 de 2012 sobre Pisos de Protección Social. [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS\\_222053/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm)
- Rodríguez Bonilla, A. E. (Coord.). (2022). Hambre y guerra: el legado del aprendizaje: Balance del último año del gobierno de Iván Duque Márquez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). <https://informesderechoshumanos.com/wp-content/uploads/2022/06/El-legado-del-aprendiz-web.pdf>
- Rodríguez, Corina (2012) La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036_es.pdf)
- Senado de la República. Proyecto de Ley 82 de 2012. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1212-proyecto-de-ley-082-de-2018>

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Relación de población ocupada y población desocupada en Colombia 2011-2022 (en miles de personas) . . . . .	20
Gráfico 2. Cotizantes a salud y pensión sobre el total de ocupados . . . . .	22
Gráfico 3. Ocupados formales e informales por rama de actividad en el 2022 . . . . .	23
Gráfico 4. Comportamiento de los ocupados por cuenta propia en miles y en porcentaje respecto a la población ocupada 2011-2022. . . . .	24
Gráfico 5. Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) según algunas actividades productivas. . . . .	25
Gráfico 6. Comportamiento del PIB a precios constantes y a pesos corrientes . . . . .	27
Gráfico 7. Importaciones, exportaciones y balanza comercial 2011-2023* (millones de dólares FOB) . . . . .	29
Gráfico 8. Balanza comercial con cuatro países de grandes economías (millones de dólares FOB) . . . . .	29
Gráfico 9. Balanza comercial en Colombia por grupos comerciales (países), 2011-2022 (millones de dólares FOB) . . . . .	30
Gráfico 10. Tasa de ocupación según sexo (2012-2022) . . . . .	70

Gráfico 11. Tasa de desempleo según sexo y total nacional (2012 -2022) . . . . .	71
Gráfico 12. Porcentaje de ocupados según sexo y rama de actividad (2012 y 2022) . . . . .	73
Gráfico 13. Porcentaje de mujeres ocupadas según sexo y rama de actividad (2012-2022). . . . .	74
Gráfico 14. Evolución del número de ocupados en actividades de hogares empleadores (2015-2022) . . .	78
Gráfico 15. Afiliación según régimen de salud en actividades de hogares empleadores (2015-2022) . . .	79
Gráfico 16. Afiliación al sistema de pensiones en el sector de hogares empleadores (2015-2022) . . . . .	80
Gráfico 17. Salario promedio en actividades de hogares empleadores según sexo (2015-2022). . . . .	81
Gráfico 18. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según departamento (2022) . . . . .	96
Gráfico 19. Número de huelgas 2008-2022 . . . . .	102
Gráfico 20. Ejes fundamentales de la propuesta de reforma laboral, proyecto de Ley 367 de 2023 . . . . .	107

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cobertura del Sistema de Protección Social en Colombia. . . . .	34
Tabla 2. Tenencia del contrato en Colombia en Colombia 2010-2022 . . . . .	58
Tabla 3. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas en Colombia (2022) . . . . .	93
Tabla 4. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según sector económico (2022). . . . .	95
Tabla 5. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia según sector económico (2022). . . . .	98
Tabla 6. Número de sindicatos activos y afiliados por tamaño del sindicato . . . . .	100