

mens

ESCUELA NACIONAL SINDICAL
CENTRO DE PENSAMIENTO DEL MUNDO DEL TRABAJO



El Trabajo Decente
en
El Gobierno del
Cambio.

El Trabajo Decente en El Gobierno del Cambio.

(Informe de trabajo decente 2023)

Investigadores:

Samuel Vanegas Maecha

José Fernando Gutiérrez Londoño

Ana Milena Sastoque Herrera

Viviana Colorado López

Andrea Toro Jiménez

Coordinación y Dirección

Hiller Alberto Hernández Muñoz

Imágenes.

La Faena

José Miguel Vecino Muñoz

Chuchú

Aymer Álvarez

Las Albañilas

Carolina Scabini



Tabla de contenido.

Presentación.

Las tendencias de oportunidades de trabajo en Colombia	6
Samuel Vanegas Mahecha	
El Trabajo Decente:Una de las apuestas del gobierno del cambio.	35
José Fernando Gutiérrez L	
Avances y desafíos para el mundo del trabajo rural colombiano	58
Ana Milena Sastoque Herrera	
Reconocimiento del sindicalismo como sujeto de reparación colectiva	75
Andrea Toro Jiménez	
Viviana Colorado López	

Presentación.

Hiller Alberto Hernández Muñoz

Director General Escuela Nacional Sindical

Durante hace ya más de 10 años la Escuela Nacional Sindical presenta su informe anual de trabajo decente; un documento orientado al análisis de los datos y perspectivas relacionados con el trabajo decente en el país; en esta ocasión, este informe se construye en un contexto diferente; marcado esencialmente por la llegada a la presidencia de Gustavo Petro Urrego en 2022.

Hoy a un año del inicio de su gobierno: “El Gobierno del Cambio” es lícito hacer un paneo en relación a lo que, en cuestiones de trabajo decente se ha encontrado. Este informe, busca presentar las cifras y datos relacionados con su tema de abordaje y para ello se constituye de cuatro artículos que llevarán al lector a través de las variables de análisis.

El primer artículo presentado, hace un análisis de los datos y cifras relacionados con el trabajo decente en el país; estableciendo un contexto de reflexión que permita situarnos en los recorridos subsecuentes.

José Fernando Gutiérrez, presenta en su artículo un recorrido por el concepto, la legislación y los convenios relacionados con el trabajo decente; así mismo nos introduce en la panorámica del trabajo decente en las propuestas del gobierno de Gustavo Petro; describiendo la ruta tomada frente a los derechos y la dignificación del trabajo; haciendo hincapié en el proyecto de reforma laboral presentado por el gobierno y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo; dando un panorama amplio sobre la política pública que sobre el trabajo ha asumido el actual mandatario.

En su artículo sobre el trabajo rural, Ana Milena Sastoque presenta un contexto general de las condiciones de trabajo en la ruralidad colombiana; así mismo, genera un paralelo sobre las políticas adoptadas por el actual y los anteriores gobiernos en relación con el trabajo rural colombiano.

Finaliza el presente informe, el constructo elaborado por Andrea Toro y Viviana Colorado en relación con el reconocimiento del sindicalismo como víctima del conflicto, evento que por demás es estructural, en cuando da reconocimiento a décadas de violencia antisindical por parte de los grupos armados, pero también por parte de las fuerzas del estado; esta categorización del sindicalismo como víctima, no solo es una deuda histórica con el movimiento sindical, sino que además es muestra de la intención del actual gobierno por dignificar el trabajo y la lucha de trabajadores y trabajadoras por sus derechos.

Estamos seguros, desde la Escuela Nacional Sindical, que este informe se constituirá en un insumo de gran valor para quienes, como la ENS, analizan el mundo del trabajo, buscando la promoción del trabajo decente para todos y todas; el diálogo social tripartito y la democratización de las relaciones laborales en el país; así mismo; las discusiones que quedan abiertas alrededor del logro de contextos laborales basados en el trabajo decente, permitirán una posterior profundización orientada a la construcción de propuestas efectivas de transformación del mundo del trabajo en pro de los trabajadores y trabajadoras.

Con agrado, entregamos el presente informe.

Hiller Alberto Hernández Muñoz
Director General
Escuela Nacional Sindical

Las tendencias de oportunidades de trabajo en Colombia

Samuel Vanegas Mahecha

Introducción

La noción de «trabajo decente» propuesta por Juan Somavia en 1999, en ese momento director de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se terminó convirtiendo en uno de los principales ejes de discusión sobre de lo que puede considerarse un trabajo que brinde condiciones para llevar una vida plena y digna. Por «trabajo decente» se entiende “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (Anker, Egger, Mehran, & Ritter, 2003, pág. 165) La noción además de ser una orientación conceptual y de política, contempla cuatro dimensiones operativas que se concretan en indicadores con los cuales es posible evaluar el alcance de los preceptos que definen el «trabajo decente». Siguiendo la definición de la OIT las cuatro dimensiones son: oportunidades de trabajo e ingresos, derechos de los trabajadores, protección social y diálogo social.

Para Colombia se han hecho investigaciones e informes, que siguiendo más o menos de cerca los lineamientos de la noción de «trabajo decente», han dado cuenta de la situación del trabajo en el país. La Escuela Nacional Sindical (ENS) ha sido pionera a nivel nacional con la producción de un informe anual sobre trabajo decente desde 2007 y de diversos estudios e informes. Cabe destacar el estudio de Carmen Tangarife, Margarita Ramírez, Jhon Fredy Bedoya, Jorge Hernán Flórez y Guillermo Correa titulado *Medición del trabajo decente en Colombia Perspectivas teóricas, indicadores, métodos de medición, e índice nacional*, donde el equipo de la ENS hace una revisión del debate y una reflexión de la noción de «trabajo decente». Teniendo como referencia la propuesta de la OIT el equipo de la ENS propone un Indicador de Trabajo Decente (ITD) para Colombia como resultado de

la ponderación de cuatro indicadores: Indicador de Seguridad Laboral (ISL); Indicador de Oportunidades de Trabajo (IOT); Indicador de Trabajo Precario (ITP) e Indicador de Dignidad en el Trabajo (IDT). Con base en la información de la Gran Encuesta Integrada Continua de Hogares del DANE para 2007 y 2008, el estudio los investigadores de la ENS, encontró que para Colombia el ITD era respectivamente de 49,4 y 43,7. En los dos años por debajo de un puntaje mínimo aceptable de 60. (Tangarife, Ramírez, Bedoya, Flórez, & Correa, 2010)

En 2011 el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, con el apoyo técnico y financiero del Programa de Derechos Humanos de USAID y la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, publicó el estudio *Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. La investigación de Dejusticia llegó a las siguientes conclusiones. En oportunidades de empleo e ingresos: “déficit de oportunidades de empleo, un déficit de calidad del trabajo...Estos déficits afectan de forma desproporcionada a algunos grupos poblacionales que encuentran mayores dificultades para obtener empleos decentes. Entre los grupos más afectados se cuentan las mujeres, los trabajadores rurales, las personas con bajos niveles de educación y los jóvenes.” (Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 60) En derechos laborales: déficit en formalización e inspección de las relaciones laborales y en inclusión laboral. En protección social: déficit en formalización del empleo, incremento de la tercerización y de formas de contratación atípicas. Y en diálogo social el informe concluyó “Colombia continuaba siendo uno de los países más peligrosos para el ejercicio de la libertad sindical en el mundo. A esto se suma una serie de obstáculos normativos y prácticos que restringen seriamente el derecho de asociación y les impiden a los trabajadores, particularmente a quienes no gozan de un contrato de trabajo tradicional, organizarse para reclamar sus derechos.” (Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 75) ¹

¹ El informe de Dejusticia le añadió la noción de trabajo digno que de acuerdo con los investigadores amplían la noción de trabajo decente.

Un tercer estudio que se ocupó de dar cuenta del «trabajo decente» en Colombia fue el de Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. El estudio del Observatorio del Externado es el que ha buscado seguir lo más cerca posible la propuesta de la OIT para medir «trabajo decente». Los autores de la investigación construyeron información para 15 de los 18 indicadores considerados por la OIT. Para el periodo considerado 2010 – 2014 se concluye que las condiciones para un «trabajo decente» en Colombia mejoraron en las 9 dimensiones consideradas. Esta mejora se la atribuye el estudio al crecimiento económico experimentado en el cuatrienio considerado, así como a las políticas implementadas. (Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social n.º 15, 2016) No obstante, las optimistas conclusiones del informe hay que llamar la atención sobre que la mejora está referida a la coyuntura sin hacer referencia a aspectos estructurales de la situación laboral colombiana, tales como, alta informalidad, alto desempleo, por mencionar dos relevantes. No hacer referencia a esos elementos estructurales deja sin parámetros para entender si la mejora se debe a quiebre de esas tendencias o simplemente se deben a la coyuntura².

Se disponen de investigaciones y reflexiones, como los referidos informes de la ENS, que hacen uso de la orientación conceptual y política de la noción de «trabajo decente» en sentido amplio, pero se cuenta con un seguimiento de los indicadores que den cuenta de las tendencias de la situación del «trabajo decente» en el país. Los estudios referidos son los únicos diagnósticos nacionales de «trabajo decente» con los que cuenta Colombia y que han buscado seguir las orientaciones conceptuales y metodológicas de la OIT. Se trata de tres propuestas distintas, pero desafortunadamente no se ha replicado ninguna de las tres.

El artículo que se presenta no tiene ni la pretensión ni el alcance de dar cuenta de las distintas dimensiones contempladas en la noción de «trabajo decente»; solo se enfoca en la primera dimensión, «oportunidades de trabajo e ingresos» y algunos

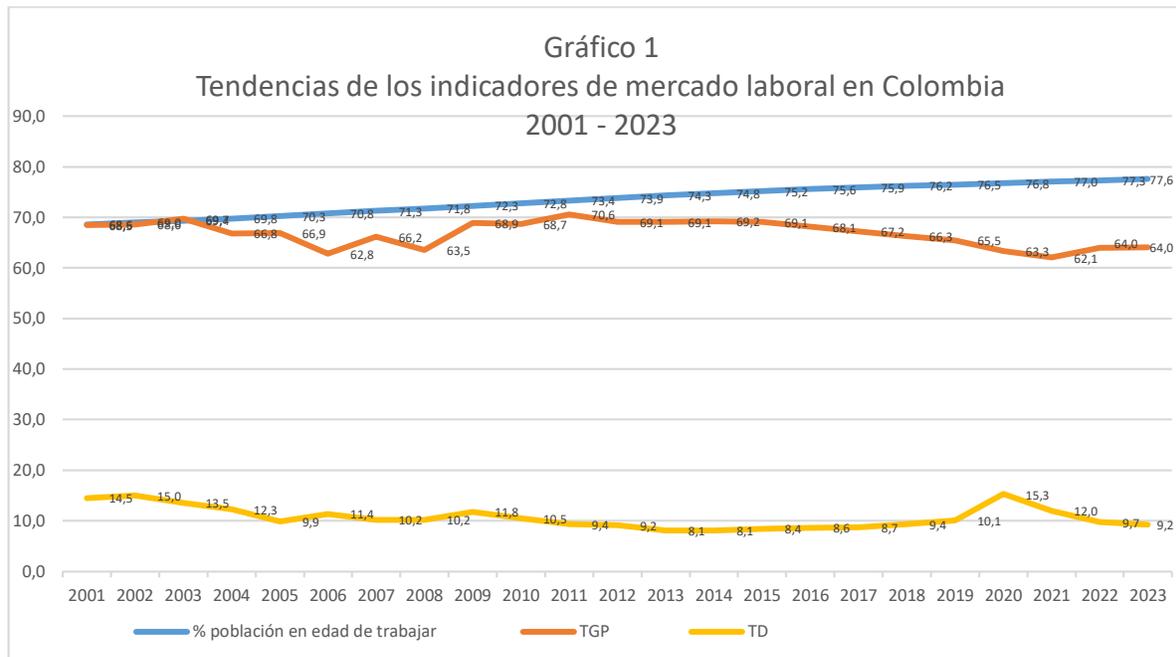
² Otro estudio que siguió de cerca los parámetros de la OIT para el diagnóstico de la OIT fue el realizado para Bogotá, por un equipo de investigadores coordinado por Javier Pineda. Véase (Pineda Duque, 2014)

indicadores que se pueden asociar a esta dimensión. A continuación, las razones de esta limitación. Aunque en el debate se ha hecho énfasis, con toda razón, de la necesidad de tratar al «trabajo decente» como una noción multidimensional, en términos analíticos y de piso de realidad es válido tomar la dimensión «oportunidades de trabajo e ingresos» como la base para definir cuál es el objeto sobre el que se habla. En la definición original de esta dimensión, que sigue vigente, es claro “no puede haber trabajo decente si no se tiene trabajo”. Las oportunidades de trabajo se refieren a la necesidad de que todas las personas que deseen trabajar encuentren empleo. En este sentido la noción de trabajo es de carácter general y abarca todas las formas de la actividad económica, comprendidos el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado en la familia y el empleo asalariado ya sea en la economía regular o en la informal. (Anker, Egger, Mehran, & Ritter, 2003). Desglosar las características del trabajo que se genera en Colombia y cómo es la situación de trabajo de los distintos grupos poblacionales puede ayudar a cualificar la forma como se indaga por las otras tres dimensiones del «trabajo decente». Más adelante se hace una referencia a cómo entender protección social en un contexto donde la inmensa mayoría del empleo es informal. Asimismo, lo desarrollado en el artículo es una invitación a reflexionar sobre las tendencias de mediano plazo sobre las características del trabajo generado en Colombia y que ya es posible seguir las con las estadísticas producidas en el país. Con base en estas tendencias tal vez se pueda avanzar en el diálogo sobre los derechos de los trabajadores, la protección social y el diálogo social.

La información de base que se utiliza es la normalización de información para el periodo 2001 – 2023 sobre mercado de trabajo que hizo el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), disponible para consulta abierta en su página web. También se utilizaron algunos estudios producidos por el DANE sobre algunos aspectos del mercado laboral en Colombia.

1. Tendencia a la reducción de la fuerza de trabajo disponible

En lo que va corrido del siglo XXI se registran dos tendencias claras. De un lado el aumento sostenido de la Población en Edad de Trabajar³ (PET) y la disminución, también sostenida, de la Tasa Global de Participación (TGP). Mientras que en 2001 la PET era 68,6% en 2023 es 77,6%⁴, aumentó en 9 puntos; la TGP en 2001 es 68,5%, en 2023 es 64%, disminuyó en 4,5 puntos. Esto quiere decir que para Colombia se ha registrado una disminución de la oferta de trabajo, ejerciendo menos presión sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, esto podría explicar que en el largo plazo el desempleo haya tendido a disminuir. La tasa de desocupación que era en 2001 14,5%, en 2023 es 9,2%, registrando una caída de 5,3%.



Fuente: DANE, GEIH, 2001 - 2023, cálculos DANE, elaboración propia.

³ A partir de enero de 2021 el DANE cambió la definición de Población en Edad de Trabajar. Desde ese momento se define como todas las personas mayores 15 años en todo el territorio nacional. Esta población se divide a su vez entre la población en edad de trabajar que se encuentra dentro de la fuerza de trabajo y la población en edad de trabajar que se encuentra por fuera de la fuerza de trabajo. Se abandonan las nociones de Población Económicamente Inactiva (hoy Población por Fuera de la Fuerza de Trabajo) y Población Económicamente Activa.

⁴ Para darle precisión a la comparación se tomaron los valores de octubre de cada año, dado que último dato disponible para 2023 es el de octubre.

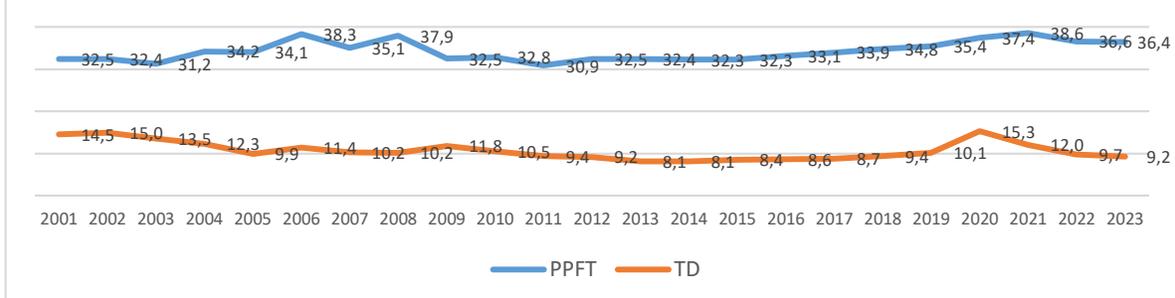
Como hipótesis se puede plantear que la caída del desempleo entre 2001 y 2023 no se debe a la generación proporcional de más empleo, sino a la disminución de la fuerza de trabajo disponible para trabajar. Como se puede ver en la gráfica 2 hay una tendencia al aumento de la Población por Fuera de la Fuerza de Trabajo (PPFT), lo cual evidencia una disminución de la presión de la oferta de trabajo sobre el mercado de trabajo, y una disminución del desempleo en el periodo 2001 – 2023. Aunque el desempleo ha disminuido en el periodo considerado, hay que anotar que se ha mantenido en niveles que han rondado en torno a los dos dígitos. En otras palabras, en términos proporcionales en el país hay una tendencia de largo plazo a la disminución de la cantidad de personas que están dispuestas a trabajar o buscar trabajo.

En el diagnóstico de «trabajo decente» realizado por el Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social para el periodo 2010 – 2014 se había llamado la atención sobre el repentino y brusco incremento de la población inactiva a partir del segundo semestre de 2012, y se lo calificaba como “el principal fenómeno que se destaca de la situación laboral en Colombia” (Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social n.º 15, 2016, pág. 16) Pues bien, como se observa en la Gráfica 2, desde 2012 se ha dado un sostenido de la PPFT⁵, lo cual puede ser señalado, ya no como un fenómeno principal de la situación laboral en Colombia, sino, tal vez, como un rasgo estructural, es decir, sí el aumento de la PPFT no se debe a ajustes coyunturales del mercado de trabajo, sino a la exclusión estructural de un creciente grupo de población del mercado de trabajo. En este sentido, cabe preguntarse si lo encontrado por varios estudios para el periodo de mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década pasada, en los que mostraba un continuo ajuste entre la variación de la tasa de desempleo y la de participación⁶.

⁵ La PPFT es equivalente a la población inactiva. Ver nota 2

⁶ Para el periodo de mediados de la década de 1980 y el final del siglo XX Arango y Posada encontraron que en este periodo a mayor tasa de desempleo es más alta la probabilidad de que en los trimestres siguientes aumente la tasa de participación (Arango & Posada, 2002) Campo y Pinto, para los años que van de 1984 a 2015, también comprobaron para las siete principales ciudades del país que el incremento del desempleo tiene un efecto positivo en la tasa global de participación (Campo & Pinto, 2018).

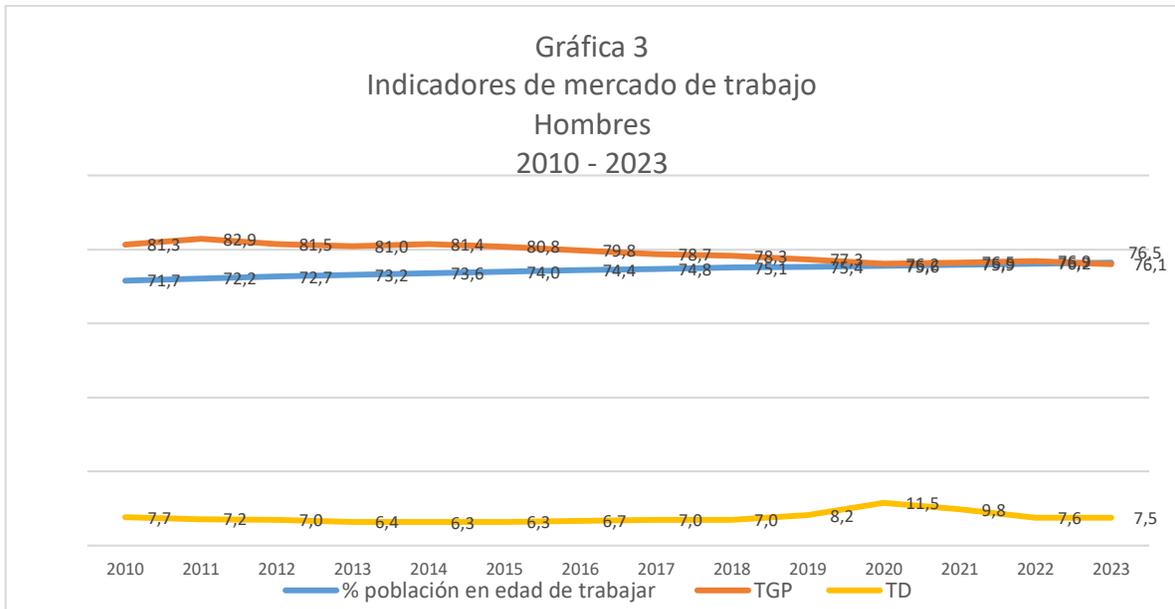
Gráfica 2
Comparación de la PPFT con la TD
2001 - 2023



Fuente: DANE, GEIH, 2001 - 2023, cálculos DANE, elaboración propia.

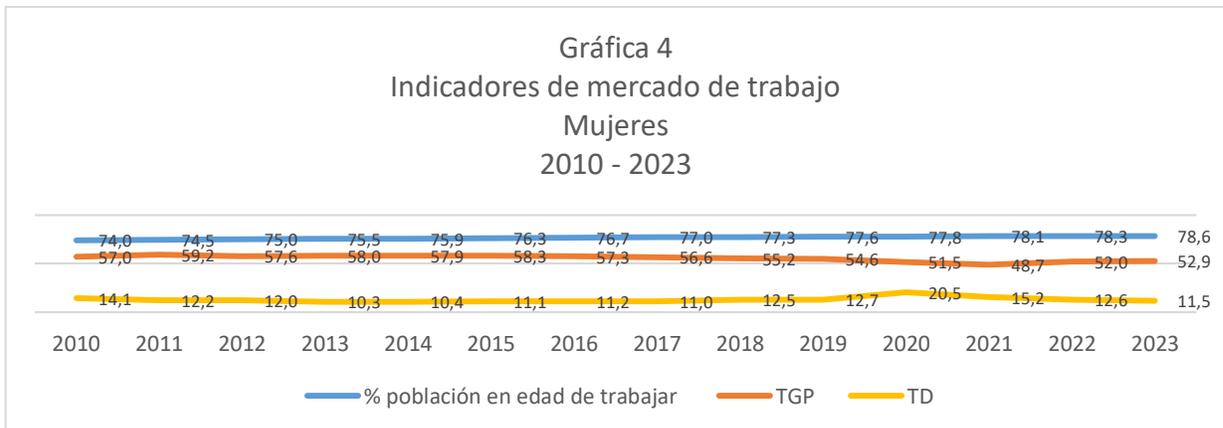
Cuando se observa el comportamiento de los indicadores por sexo se encuentra diferencias importantes entre hombres y mujeres⁷. En el caso de los hombres se observa que la diferencia PET – TGP, aunque tiene una tendencia similar a la del total de la población en general, la disminución de la TGP ha tendido a igual a la PET. Mientras que en el 2010 la TGP (81,3) era superior a la PET (71,7), para 2023 se han igualado, aunque sigue siendo ligeramente superior la TGP (76,5). El desempleo para los hombres se mantuvo en promedio en 7,5, subiendo 4 puntos para 2020, año de la pandemia del Covid19. De acuerdo con la tendencia observada la presión sobre el mercado de trabajo que ejerció la fuerza de trabajo masculina sobre el mercado de trabajo es elevada a lo largo del periodo considerado.

⁷ Las series disponibles permiten hacer comparaciones por sexo para el periodo 2010 – 2023.



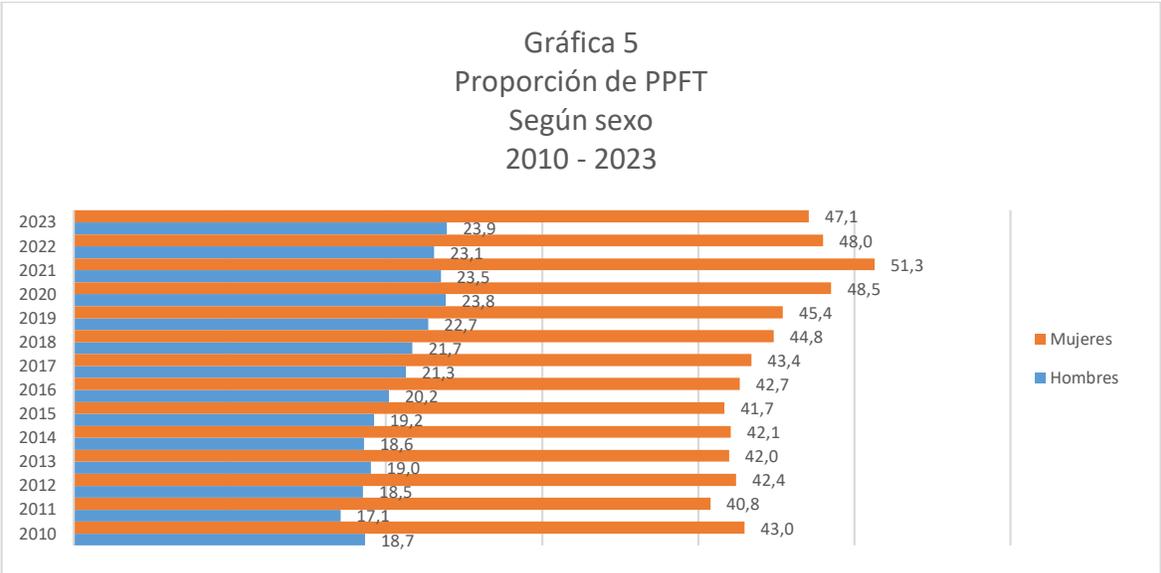
Fuente: DANE, GEIH, 2010 - 2023, cálculos DANE, elaboración propia.

Respecto a los hombres, el comportamiento de los indicadores en las mujeres presenta dos importantes diferencias. La TGP tiende a estar alrededor 20 puntos por debajo y el desempleo es más alto, con la particularidad que, además de ser más elevado, para 2020 subió en 8 puntos, el doble que en el caso de los hombres. (Gráfica 4) De las tendencias presentadas para las mujeres hay que destacar que a pesar de que la fuerza de trabajo femenina presiona menos el mercado de trabajo el desempleo es más alto que para los hombres. Asimismo, a manera de hipótesis, es posible indicar que el peso de la tendencia de exclusión estructural del mercado recaerá fundamentalmente sobre las mujeres.



Fuente: DANE, GEIH, 2010 - 2023, cálculos DANE, elaboración propia.

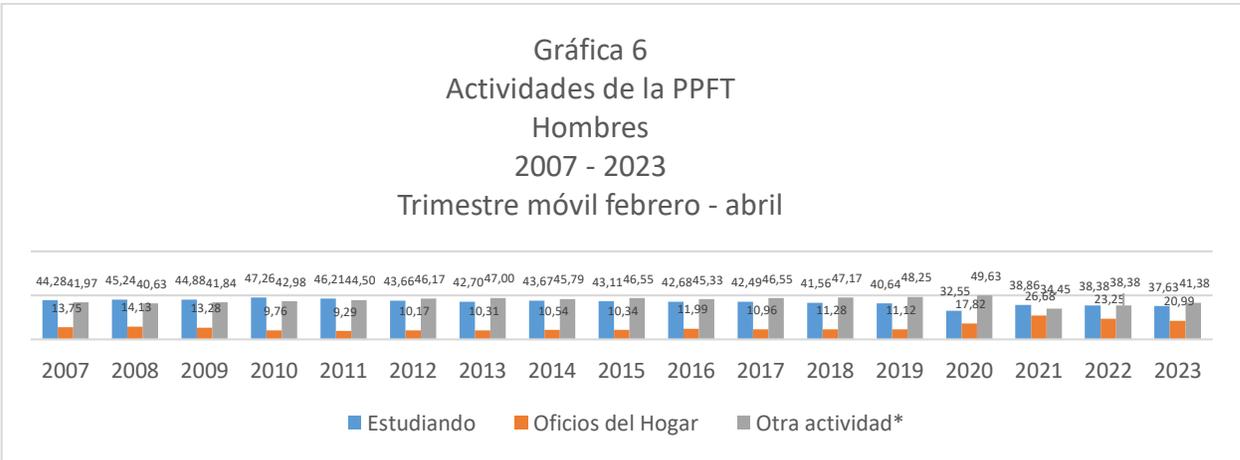
La exclusión estructural de las mujeres del mercado de trabajo en Colombia se hace mucho más evidente cuando se enfoca en lo sucedido con la Población por Fuera de la Fuerza de Trabajo. Como se evidencia en la Gráfica 5 la proporción de PPFT de las mujeres para todos los años de 2010 a 2023 está por encima de los 40 puntos, llegando a 51,3 para el año 2021. Igualmente, la PPFT de mujeres dobla la proporción de los hombres para todo el periodo considerado, además de no mostrar cambios bruscos para el año de la pandemia como sí ocurre para las mujeres.



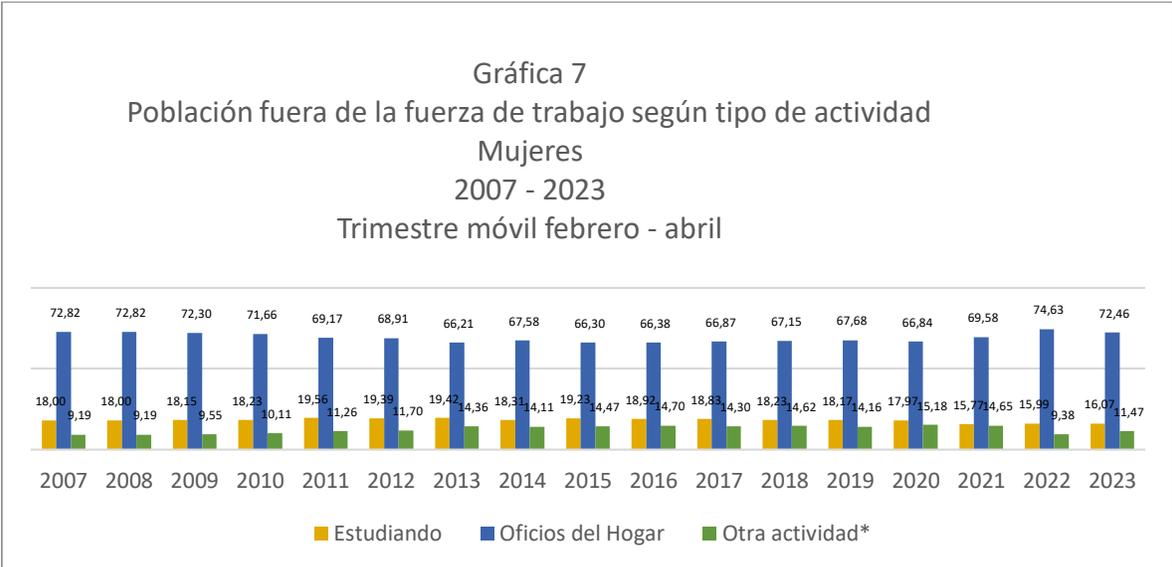
Fuente: DANE, GEIH, 2010 - 2023, cálculos y elaboración propia.

En términos de las actividades a las que se dedica los hombres y las mujeres que están por fuera de la fuerza de trabajo, también hay diferencias importantes entre unos y otras. En el periodo 2007 – 2023 los hombres por fuera de la fuerza de trabajo se dedicaron principalmente a estudiar y a otra actividad⁸ (Gráfica 6) y en mucha menor proporción a oficios del hogar. Aunque como tendencia se registra una disminución de hombres estudiando de 44,28 en 2007 a 37,63 en 2023 y un aumento de quienes se dedicaron a oficios del hogar, 13,75 en 2007 a 20,99 en 2023; con un incremento importante para 2021 cuando la proporción subió 23,25.

⁸ Incluye incapacitado permanente para trabajar, rentista, pensionado o jubilado y personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.



Fuente: DANE, GEIH, 2007 - 2023, cálculos y elaboración propia.
 Las mujeres que estuvieron por fuera de la fuerza de trabajo entre el 2007 y el 2023 se dedicaron de forma mayoritaria a oficios del hogar. (Gráfica 7) Para el periodo observado el promedio el 69% de las mujeres por fuera de la fuerza de trabajo se dedicaron a oficios del hogar. Se resalta que al igual que los hombres la proporción de mujeres estudiando cayó de 18 en 2007 a 16,07 en 2023; esto, a pesar de ser una pequeña variación resulta notoria porque hasta el 2019 se venía dando un leve ascenso y decae en 2020, año de la pandemia del Covid 19, y no se recupera para los tres siguientes años como si ocurre en el caso de los hombres.

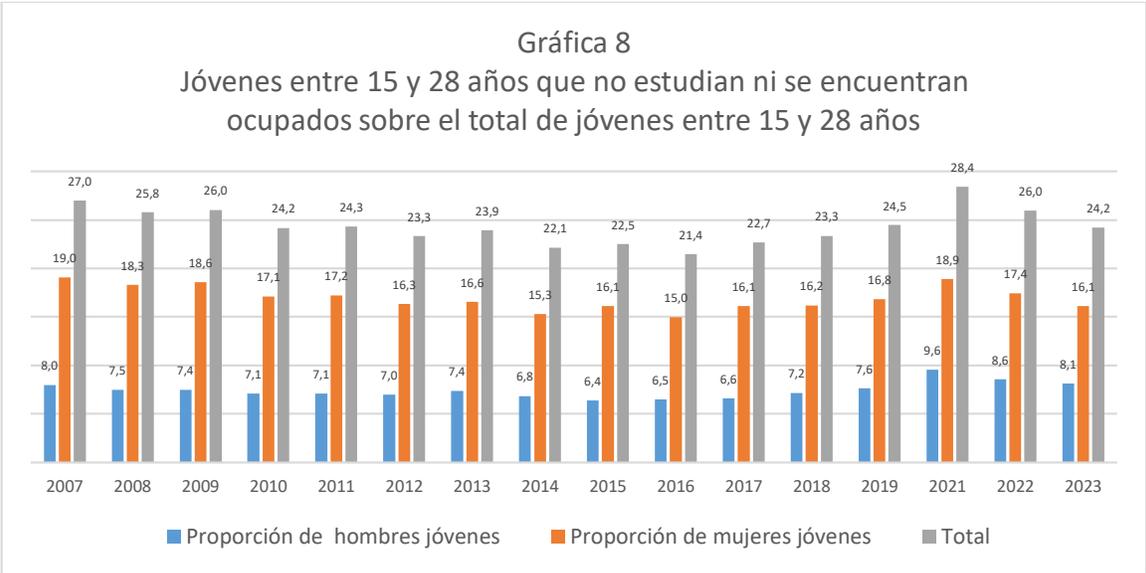


Fuente: DANE, GEIH, 2007 - 2023, cálculos y elaboración propia.

Otro foco para entender lo que sucede con la PPFT es la situación de los jóvenes entre 15 y 28 años que no estudian ni trabajan. Esta población conforma lo que se

ha dado en llamar los Ninis (Gráfica 8) Entre 2007 y 2023 en promedio una cuarta parte de los jóvenes entre 15 y 24 años no estudiaron ni trabajaron. El punto más alto fue en el 2021, efecto de la pandemia del Covid 19, cuando la proporción de jóvenes ninis fue de 28,4, la más baja se dio en 2016 con 21,4. El problema develado por estas cifras es el de un grupo de población que se supone debe estar en pleno proceso de inserción social y no lo está logrando. Sí una persona entre sus 15 y 28 años no puede entrar a la vida social, ni por la vía del estudio ni por la vía del trabajo, va a tener muy bajas probabilidades en su vida adulta de alcanzar un «trabajo decente». Esto le está sucediendo a una cuarta parte de los jóvenes entre los 15 y los 28 años en Colombia.

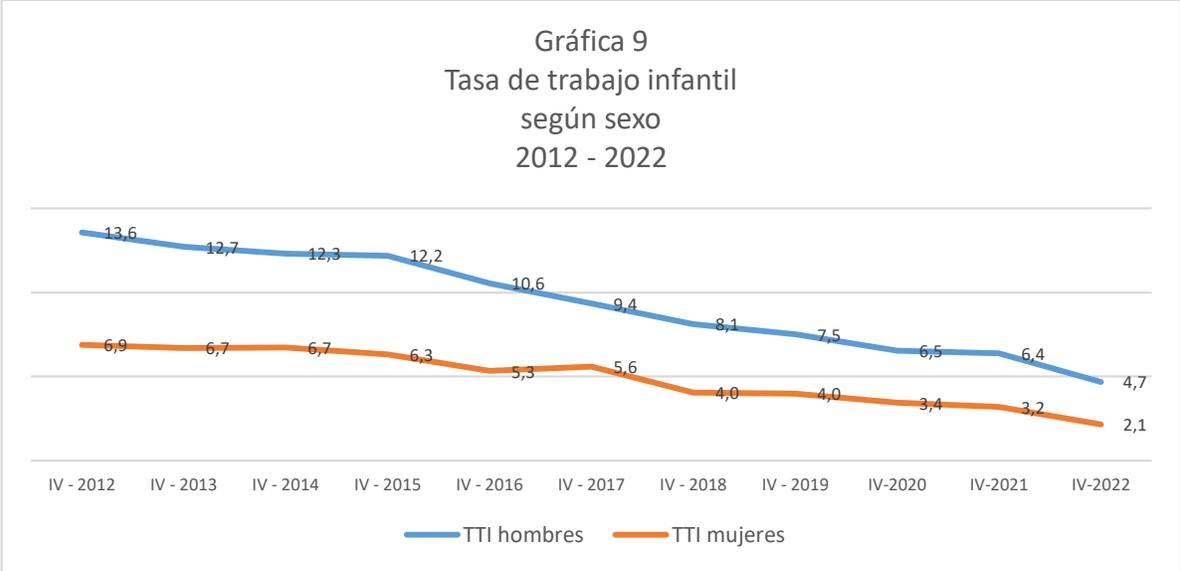
Al comparar la situación entre hombres y mujeres se encuentra que la mayor parte de la población Ninis está conformada por mujeres. A lo largo del periodo 2007 – 2023 por cada hombre Nini hubo alrededor de siete mujeres Ninis. Esto evidencia que entre la población joven excluida hay una brecha muy alta entre las posibilidades de inserción social, a través del estudio y del trabajo, que tienen las mujeres frente a los hombres.



Fuente: DANE, GEIH, 2007 - 2023, cálculos y elaboración propia.

Aunque el trabajo infantil dentro de la concepción de «trabajo decente» no hace parte de la dimensión de oportunidades de trabajo e ingresos, con lo cual se está

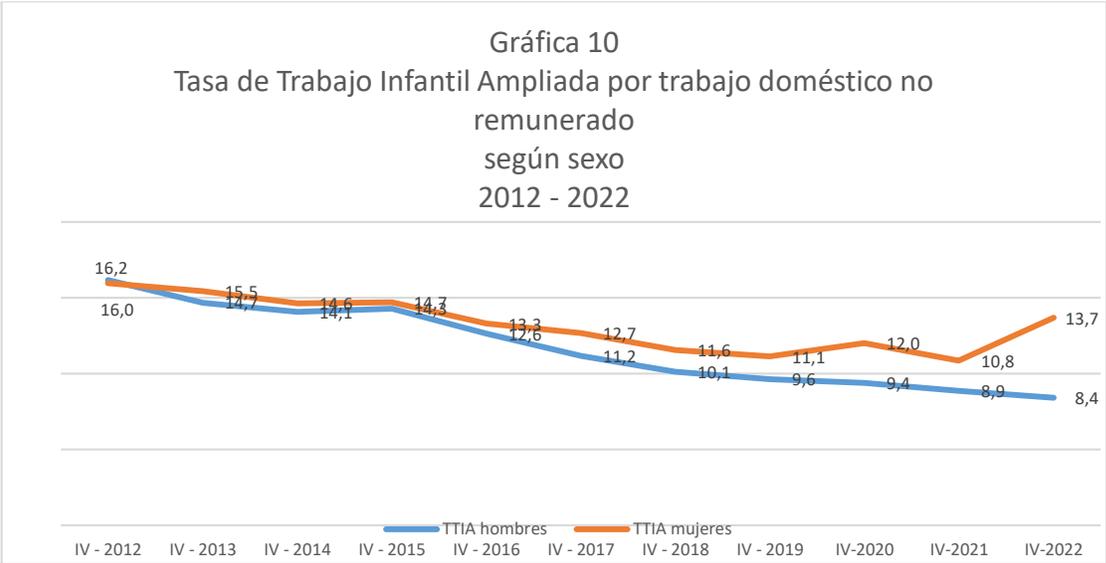
totalmente de acuerdo, se hace referencia en esta parte al comportamiento del trabajo infantil para dejar planteados elementos que podrían ayudar a entender elementos estructurales de la situación laboral colombiana. Para el trabajo infantil se cuenta con una serie normalizada de datos entre 2012 y 2022. (Gráfica 9) Cuando se observa el comportamiento del trabajo infantil por sexo en este periodo ha disminuido en una proporción importante tanto para hombres como para mujeres. Pasó en el 2012 de 13,6 a 4,7 en el 2022 para hombres y de 6,9 a 2,1 para mujeres. Estos datos resultan muy positivos en el marco de la erradicación del trabajo infantil en el país, pero también no hay que perder de vista que, como se señaló atrás, desde mediados de la década pasada se asiste en el país a la reducción de la fuerza de trabajo disponible para trabajar. Habrá que preguntarse si la disminución del trabajo infantil es un efecto positivo de la sostenida reducción del tamaño del mercado de trabajo en Colombia y, por supuesto, pensar en cómo es posible sostener esa disminución en condiciones de mantener las oportunidades de trabajo e ingreso para los adultos y no como resultado de su limitación.



Fuente: DANE, GEIH, 2012 - 2022, elaboración propia.

Otro sugerente indicio de la conexión existente entre el trabajo infantil y la situación laboral aparece al detenerse en la Tasa de Trabajo Infantil Ampliada por trabajo doméstico no remunerado (TTIA). Al igual que la tasa simple de trabajo infantil la

TTIA disminuye para el periodo 2012 – 2022 (Gráfica 10), y, nuevamente, esto es algo que se debe celebrar. Pero vuelve a llamarse la atención sobre el contexto de la situación laboral. Dos aspectos para tener presentes: primero, aunque ha disminuido para hombres y mujeres y aunque las diferencias al comienzo del periodo no son tan importantes entre uno y otro grupo, a partir de 2016 se empieza a abrir lentamente la diferencia y la tasa para las mujeres se va volviendo levemente superior que la de los hombres. Segundo, el incremento del trabajo doméstico no remunerado de las niñas se da al tiempo que aumenta la actividad oficios del hogar para las mujeres por fuera de la fuerza de trabajo. Pareciera que en Colombia la condición de mujer sigue jalando de manera muy fuerte a las mujeres hacia los oficios del hogar no remunerados.



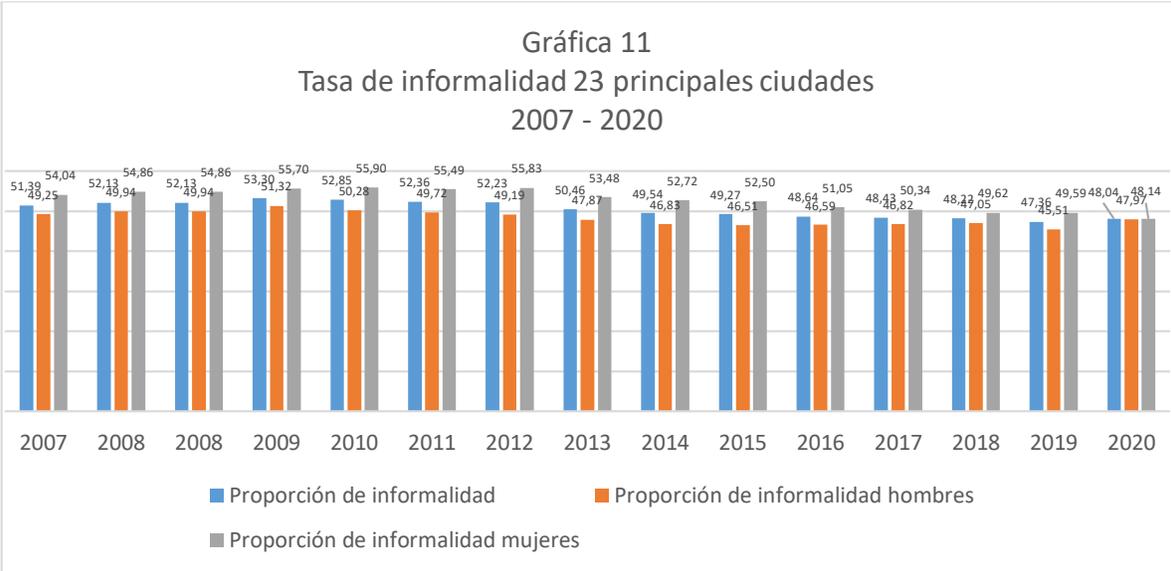
Fuente: DANE, GEIH, 2012 - 2022, elaboración propia.

2. Tendencia a la reducción de la informalidad

El alto nivel de informalidad del empleo es una característica estructural de la situación laboral colombiana sobre la que se llama continuamente la atención. Sin entrar en la discusión sobre lo adecuado que puede ser una noción que describe el empleo de la fuerza de trabajo ocupada⁹, se destacarán algunas características que

⁹ El problema con la noción de informalidad es que arrastra todo el peso de las definiciones dicotómicas que tienen un alto componente normativo, supuestos de deber ser, y escasa potencia analítica. Si se cae del lado

se tomarán como indicios estructurales que permiten observar las estadísticas oficiales. De entrada, se tiene que indicar que el empleo informal ha descendido para Colombia en el periodo 2001 – 2023 ha disminuido. Para las 23 principales ciudades y sus áreas metropolitanas entre los años 2001 y 2020 se registra una disminución de 3,35 puntos y entre 2021 y 2023 bajó en 3,27 puntos¹⁰ (Gráficas 11 y 12) Aunque las series 2001 – 2020 y la 2021 – 2023 no se pueden tomar como continuas, por el cambio introducido por el DANE en la medición, como indicio del comportamiento de la informalidad en el país si se puede indicar que ha disminuido. Sin embargo, se debe señalar que la tasa sigue siendo alta si se tiene en cuenta que la medición de la informalidad laboral se refiere a unos mínimos jurídicos que garantizan un piso básico a las y los trabajadores.

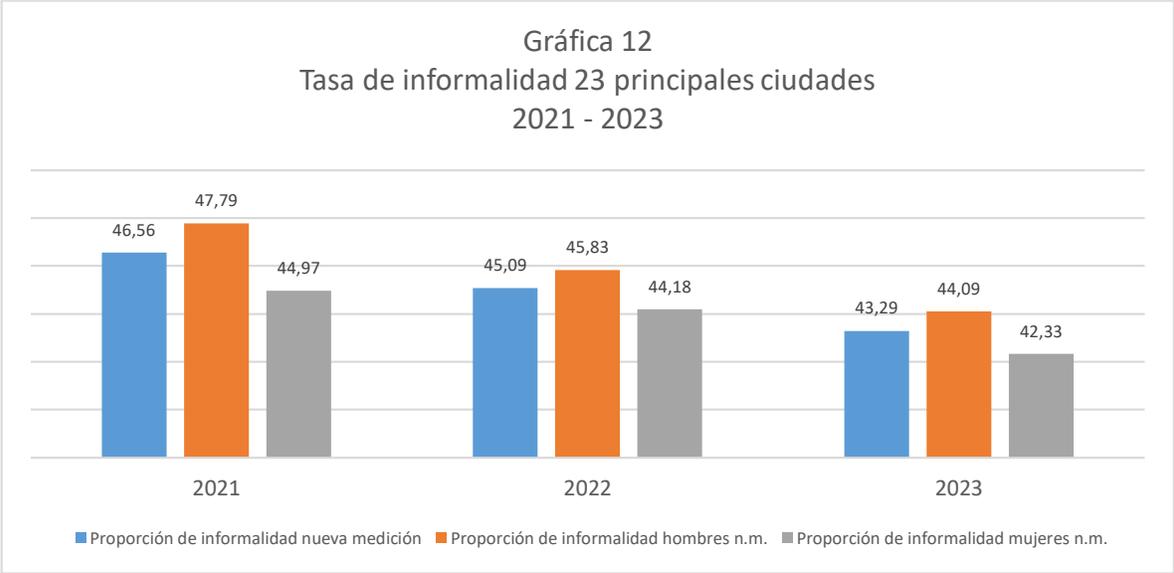


Fuente: DANE, GEIH, 2007 - 2020, cálculos y elaboración propia.

El 43,29 de informalidad registrado en lo que va del año 2023 (Gráfica 12) significa que, por lo menos, 4 de cada 10 ocupados en las 23 principales ciudades del país tienen en este momento un trabajo sin las más mínimas garantías de protección. La

informal ya se supone que es una mala situación, pero si se cae del lado formal se da por supuesto que se arranca mejor. Como noción bipolar se es uno o lo otro, entre los dos polos es el vacío.
¹⁰ El DANE cambió la definición de informalidad en la GEIH desde 2018 y empezó a producir resultados con la nueva medición a partir de 2021, por esta razón se presentan aparte los datos de 2007 a 2021 y de 2021 a 2023. La nueva definición incluye la distinción entre sector informal y ocupación informal, buscando captar todos los empleos informales, incluidos en los que media una relación salarial.

designación «trabajo informal» es una forma, con algo de eufemismo, de decir trabajo totalmente desprotegido.



Fuente: DANE, GEIH, 2007 - 2020, cálculos y elaboración propia.

A continuación, se presentan algunas características de los trabajadores informales para ir un poco más allá de los límites jurídicos mínimos y tener elementos para preguntarse si el problema que encierra la informalidad se puede reducir tan solo a formalizar lo informal.

En términos regionales la tasa de informalidad presenta grandes diferencias. El agregado de informalidad de las 23 principales ciudades del país oculta una enorme diversidad cuando se mira como es la informalidad en cada ciudad. Como se aprecia en el cuadro 1 respecto a Bogotá, la ciudad que tiene menos informalidad 32,9, 32,9, las otras 21 ciudades muestran brechas bajas de hasta 10 puntos, brechas medias de hasta 25 puntos de hasta de 37 puntos. En pocas palabras, ciudades como Montería, Quibdó, Santa Marta, Valledupar, Riohacha y Sincelejo tienen alrededor del doble de informalidad que Bogotá.

Cuadro 1
Brechas de la tasa de informalidad 23 principales ciudades
2023

Ciudades con brecha alta de Tasa de informalidad			Ciudades con brecha media de Tasa de informalidad			Ciudades con brecha baja de Tasa de informalidad		
Ciudad	Tasa informalidad	Brecha frente a Bogotá	Ciudad	Tasa informalidad	Brecha frente a Bogotá	Ciudad	Tasa informalidad	Brecha frente a Bogotá
Sincelejo	70	37,10	Cúcuta A.M.	57,7	24,80	Armenia	42,6	9,70
Riohacha	63,9	31,00	Florencia	55,9	23,00	Pereira A.M.	40,8	7,90
Valledupar	63,3	30,40	Villavicencio	54,3	21,40	Tunja	38,1	5,20
Santa Marta	62,9	30,00	Cartagena	54,1	21,20	Medellin A.M.	37	4,10
Quibdó	60,8	27,90	Barranquilla A.M.	54	21,10	Manizales A.M.	34,2	1,30
Montería	60,1	27,20	Pasto	53,7	20,80	Bogotá D.C.	32,9	0,00
Popayán	58,9	26,00	Ibagué	48,7	15,80			
			Cali A.M.	48	15,10			
			Neiva	47,5	14,60			
			Bucaramanga A.M.	45,1	12,20			

Fuente: DANE, GEIH, julio 2023. Elaboración propia

Asimismo, en términos territoriales también se presentan grandes diferencias en la tasa de informalidad. Sin hacer distinciones regionales, que arrojaría resultados más indicativos, para el agregado de las 23 principales ciudades del país en las cabeceras se da una informalidad del 48,31, mientras que en los centros poblados es 83,57¹¹.

La informalidad se comporta de manera distinta por ramas de actividad económica. Hay ramas de actividad como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca donde la inmensa mayoría del trabajo es informal (85,2), mientras que las actividades financieras y de seguros tienen relativamente una tasa baja de

¹¹ DANE, GEIH, julio 2023

informalidad 11,79. (Cuadro 2) Aunque se pueden plantear hipótesis en torno a por qué se presentan diferencias tan pronunciadas en la tasa de informalidad entre las distintas ramas de actividad, en este panorama general solo se deja anotado que esto es un fuerte indicio que el problema de la informalidad no puede ser restringido a simplemente buscar la formalización, sino que es necesario tener presente elementos como el tipo de actividad económica para pensar en una política de doble propósito: de incentivos para la transformación productiva y de trabajo protegido.

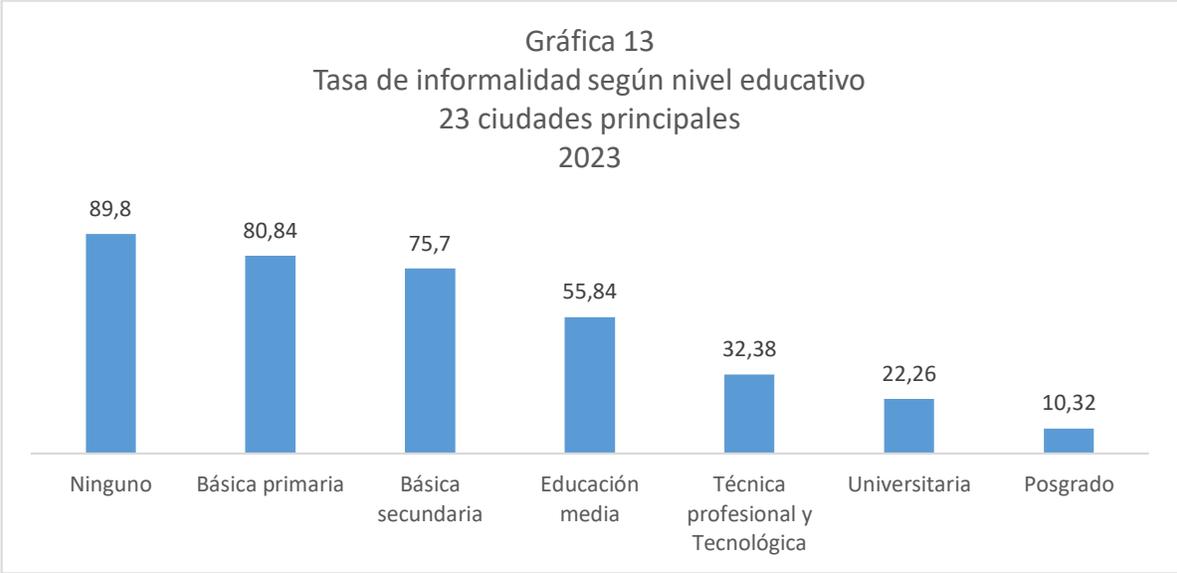
Cuadro 2
Tasa de informalidad 23 principales ciudades
Según rama de actividad
2023

Rama de actividad	Tasa
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	85.20
Alojamiento y servicios de comida	75.38
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	73.50
Construcción	67.63
Transporte y almacenamiento	67.31
Comercio y reparación de vehículos	58.61
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos	47.65
Industrias manufactureras	45.42
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos^	42.02
Actividades inmobiliarias	19.58
Información y comunicaciones	18.93
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	11.98
Actividades financieras y de seguros	11.79

Fuente: DANE, GEIH, julio 2023. Elaboración propia

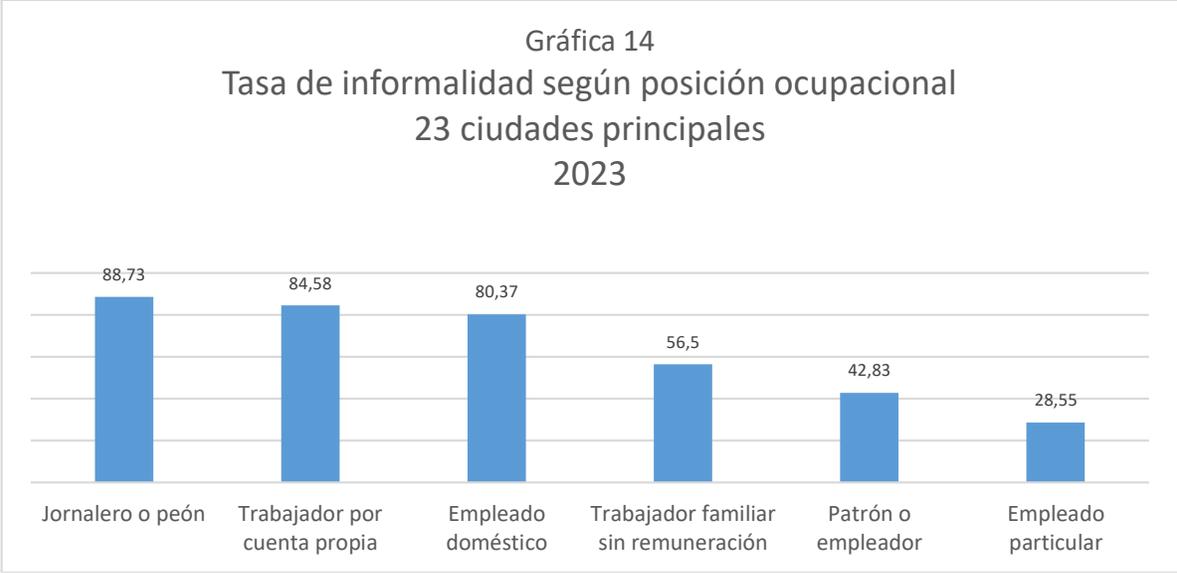
Pensando en quiénes son los trabajadores informales se traen dos características generales. A la informalidad llegan personas que tienen un bajo nivel educativo. Como se aprecia en la Gráfica 13 a medida que es más alto el nivel educativo menor es la tasa de informalidad. La gran mayoría de las personas que tienen un nivel educativo de básica secundaria hacia abajo son trabajadores informales. De los

niveles técnica profesional y tecnológica hacia arriba disminuye la proporcionalidad de informalidad.



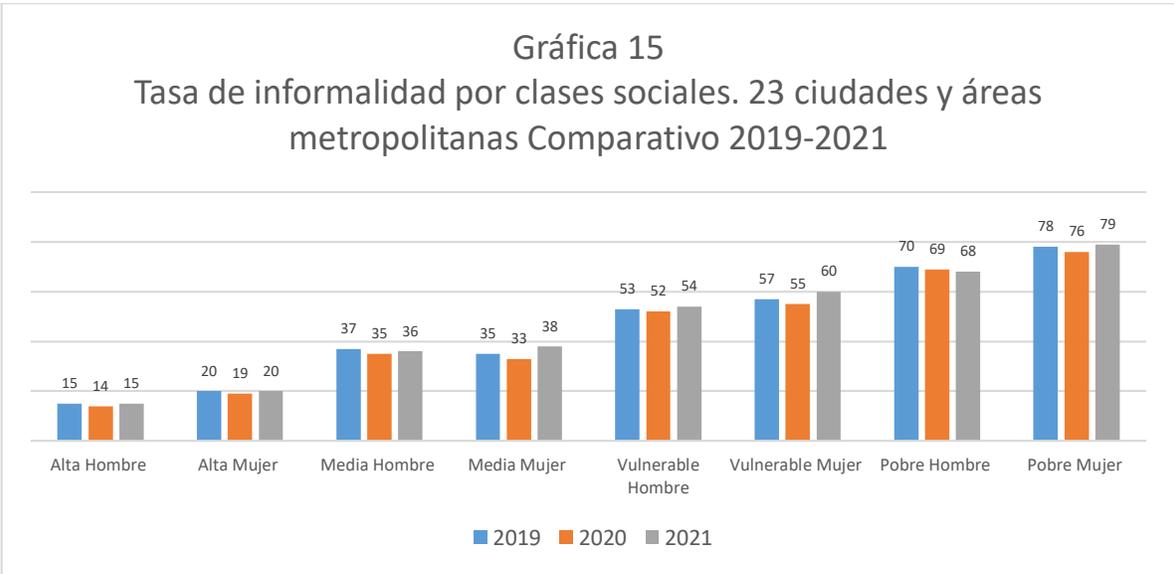
Fuente: DANE, GEIH, julio 2023. Elaboración propia

De acuerdo con la posición ocupacional la tasa de informalidad está por encima de 80 puntos en el caso de jornaleros o peones, trabajadores por cuenta propia y empleados domésticos. Para empleados particulares es 50 puntos menor que la presentada para jornaleros o peones.



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023. Elaboración propia

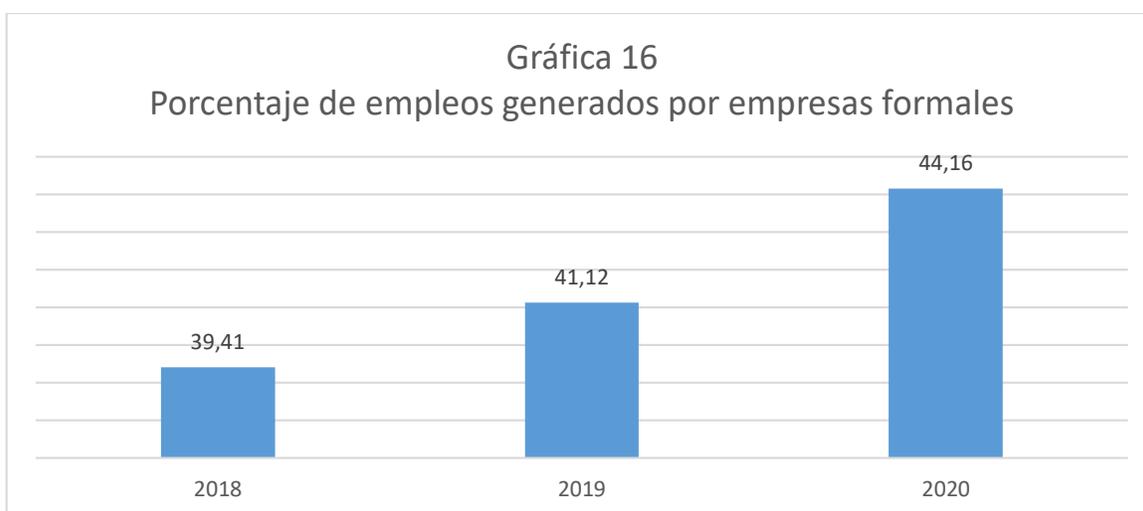
La informalidad laboral está directamente relacionada con el nivel de ingresos. El DANE hizo un análisis de las clases sociales en Colombia teniendo como criterio de definición de clase el nivel de ingreso arrojado por la GEIH de 2019, 2020 y 2021. En este estudio se encontró una clara asociación entre clase social y niveles de informalidad. Como se ve en la Gráfica 15 la informalidad en los tres años considerados más alta en personas en condiciones de pobreza que en la clase alta. Igualmente, a pesar de que la informalidad entre hombres y mujeres ha tendido a igualarse (Gráficas 11 y 12), la incidencia de la informalidad en la pobreza en las mujeres es más alta que en los hombres. En el estudio citado del DANE se destaca que “las brechas por género también son sustanciales al comparar las clases sociales”. A medida que se cambia de clase y se va hacia las de ingresos más altos las diferencias entre hombres y mujeres disminuye. En 2021, las mujeres pobres presentaron una tasa de informalidad de 78.3% y los hombres 70.4%, mientras que la de mujeres de clase media fue de 35.2% y la de hombres 36.5%; la diferencia entre mujeres y hombres pobres fue de 7.9%, menor que en la clase media que fue de 1.3%.



Fuente: elaboración propia a partir del informe DANE (DANE, 2022, pág. 23)

3. Tendencias del tejido empresarial

Con base en los resultados presentados en una Nota Estadística del DANE de 2022, donde se ocupa de la dinámica empresarial del sector formal entre 2018 y 2020, y los datos del total de ocupados arrojados por la GEIH se puede estimar que en 2018 las empresas formales generaron el 39,41 % del empleo, en 2019 y 2020 el 41,12% y el 44,16% respectivamente. Por el momento no se cuenta con información que permitan estimar cuál es el volumen de empleo que generan las empresas informales.¹²



Fuente: elaboración propia a partir de los datos DANE, GEIH, 2020 y la Nota Estadística DANE (DANE, 2022, pág. 42)

Para tener un panorama general de cuál es la situación del tejido empresarial colombiano se presentan los resultados de la aplicación del Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial (IMIE)¹³ construido por el DANE con datos para 2021. De acuerdo con el ejercicio realizado el 90% de las empresas en Colombia son

¹² Se espera que con el Censo económico que se está preparando para el año 2024 sea posible hacer estimaciones sobre el volumen de empleo generado por empresas que se cataloguen como informales.

¹³ El Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial, es un índice compuesto por indicadores de cuatro dimensiones: **Dimensión de Entrada:** Registro Único Tributario y Registro Mercantil; **Dimensión de Insumos:** Aportes de salud y pensión al personal ocupado y Aportes de ARL al personal ocupado; **Dimensión de Producción:** Renovación de Registro Mercantil y Gastos para funcionamiento; y **Dimensión Tributaria:** Registros contables, Declaración del impuesto sobre la renta, Declaración del impuesto al valor agregado Declaración del impuesto de industria y comercio (ICA). Se mide como la presencia o ausencia de cada de los componentes de las dimensiones.

microempresas, de las cuales 46% son negocios de interés, 23% son micronegocios agrícolas y 31% son unidades de subsistencia¹⁴. Se llama la atención que una tercera parte de lo clasificado como microempresa sean unidades de subsistencia.

De los resultados arrojados luego de aplicar el IMEI a los micronegocios encuestados en 2021 se destacan los que se presentan en el cuadro 3. De la información presentada se destaca que cuando se deja de observar el sector informal como una unidad monolítica se encuentran variaciones que es necesario seguir entendiendo para abandonar el simple tratamiento dicotómico de informal – formal. Así, aunque los micronegocios tengan un IMEI de 89,9, esto no significa las mismas características para todos. El IMEI más alto se presenta en los cuenta propia (92,6), Es decir aquellos que emplean solo una persona (93,7) y los que tienen ingresos mensuales por debajo de un millón de pesos (96,7). Se resaltan estos datos para plantear la pregunta de si la simple formalización contribuiría a mejorar el trabajo que se auto-ofrece en estos micronegocios. La pregunta es válida para la gran mayoría de éstos, que como se señaló constituyen el 90% de las unidades empresariales del país, pero vale la pena empezar a formularse la pregunta dejando de lado el tratamiento del sector informal como homogéneo y que necesita dar el “salto” a la formalidad para tener condiciones suficientes que generen «trabajo decente»

¹⁴ Micronegocio de interés: Unidades económicas de patronos(as) o empleadores(as) o que se desarrollan en una vivienda, local, tienda, taller, fábrica, consultorio, oficina, vehículo o finca. Micronegocios agrícolas: Unidades económicas que desarrollan una actividad de agricultura, ganadería, silvicultura, caza o pesca. Unidades de subsistencia: Unidades económicas de trabajadores(as) por cuenta propia que desarrollan su actividad de puerta a puerta o a domicilio, ambulante sitio al descubierto u obra o construcción.

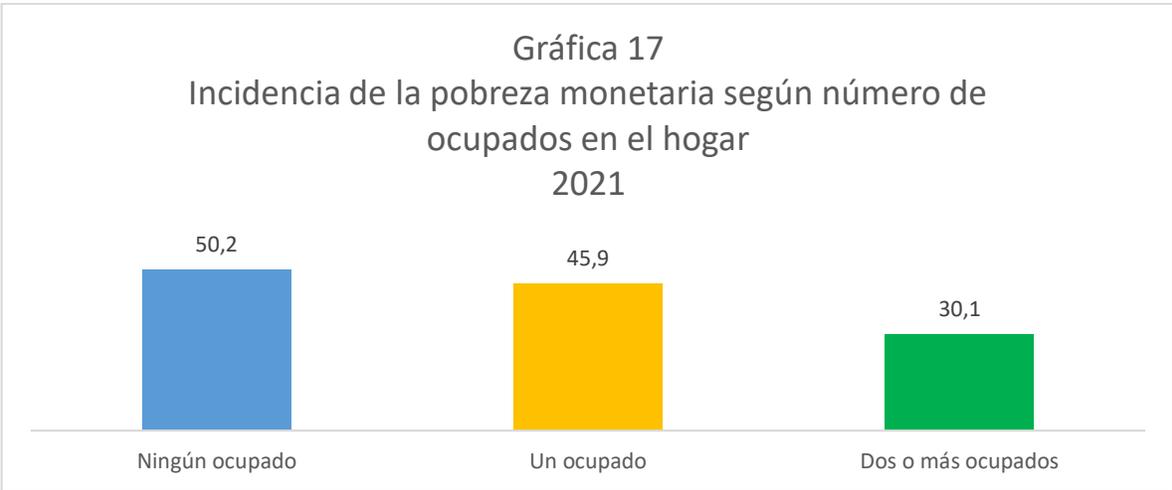
Cuadro 3
Incidencia del Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial
2022

Índice de incidencia de informalidad multidimensional empresarial	89,9
Índice de incidencia de informalidad multidimensional empresarial, según situación de empleo del propietario:	Patrón o empleador 65,2 Cuenta propia 92,6
Índice de incidencia de informalidad multidimensional empresarial, según rango de ocupados:	1 persona, 93,7; 2 – 3 personas, 78,6; 4 – 9 personas, 59,4.
Índice de incidencia de informalidad multidimensional empresarial según rango de ingresos mensuales:	Menos de 1 millón, 96,7; Entre 1 y 1,9 millones, 90,3; Entre 2 y 3,9 millones, 82; Entre 4 y 10 millones, 68,8; Más de 10 millones, 51,1.

Fuente: elaboración propia a partir del informe DANE (DANE, 2022)

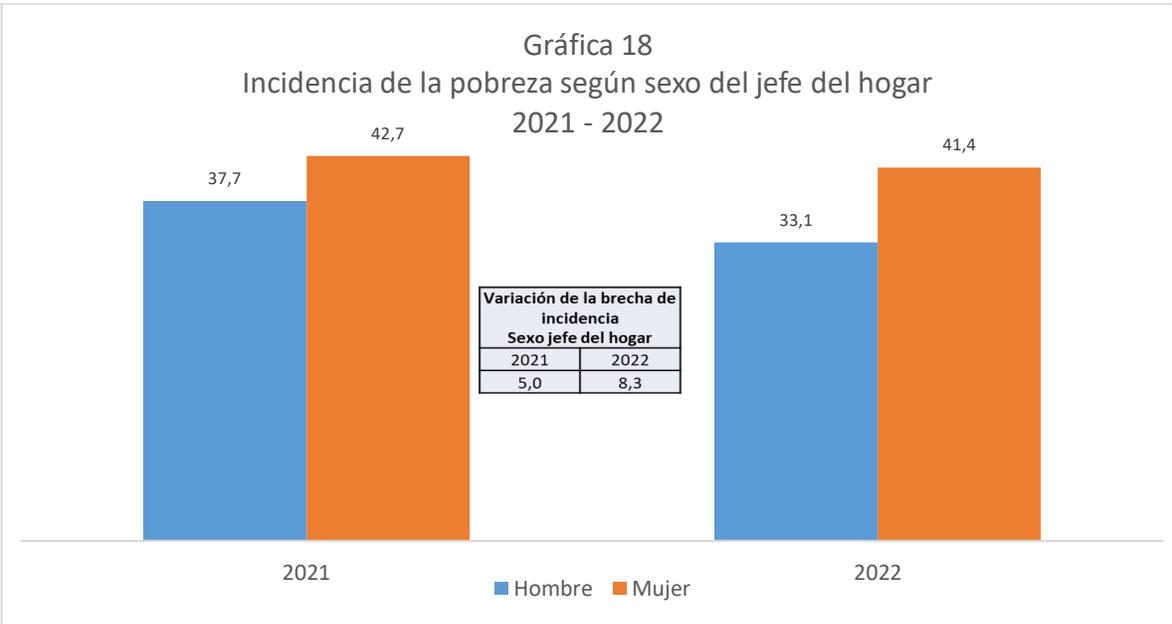
4. Tendencia de incidencia de la pobreza según atributos de situación laboral

A modo de cierre y como conclusión del recorrido realizado se presenta la incidencia de la pobreza según algunos atributos relacionados con la condición laboral. Comenzando por el número de ocupados que hay en el hogar, se halla que esto es un factor importante en la disminución de la incidencia de la pobreza, mientras que contar con un ocupado en el hogar disminuye en 4,3 puntos la incidencia de pobreza, al contar con dos la incidencia disminuye en 20 puntos. Gráfica 17



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023

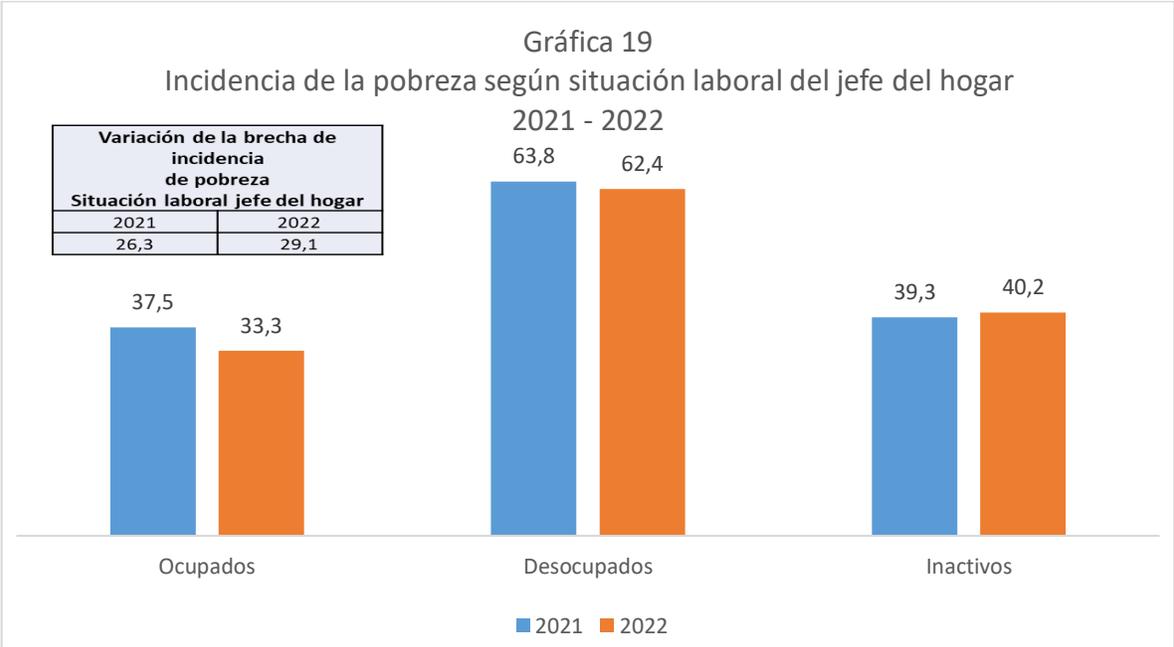
Ratificando una vez la situación de desventaja que tienen las mujeres frente a los hombres, la incidencia de la pobreza es más alta en las jefaturas de hogar femeninas (Gráfica 18), pero aún más, se halla que la brecha de incidencia entre hombres – mujeres pasó de 5 puntos en 2021 a 8,3 en 2022.



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023

Que el jefe del hogar esté desempleado implica un considerable aumento en la incidencia de la pobreza. Para los hogares donde el jefe estaba desempleado la incidencia de la pobreza en el 2022 fue de 62,4, mientras que en hogares con jefes

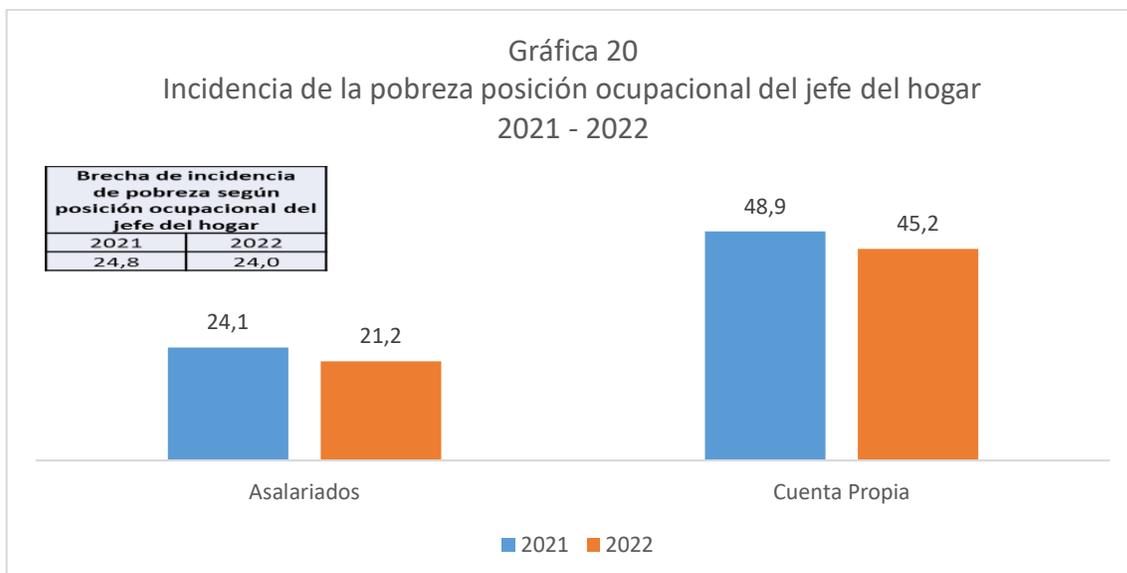
inactivos fue de 22,2 puntos menos y 29,1 puntos más que cuando el jefe del hogar estaba empleado. La brecha de incidencia entre desocupados y ocupados se incremento en 2,8 puntos del 2021 al 2022.



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023

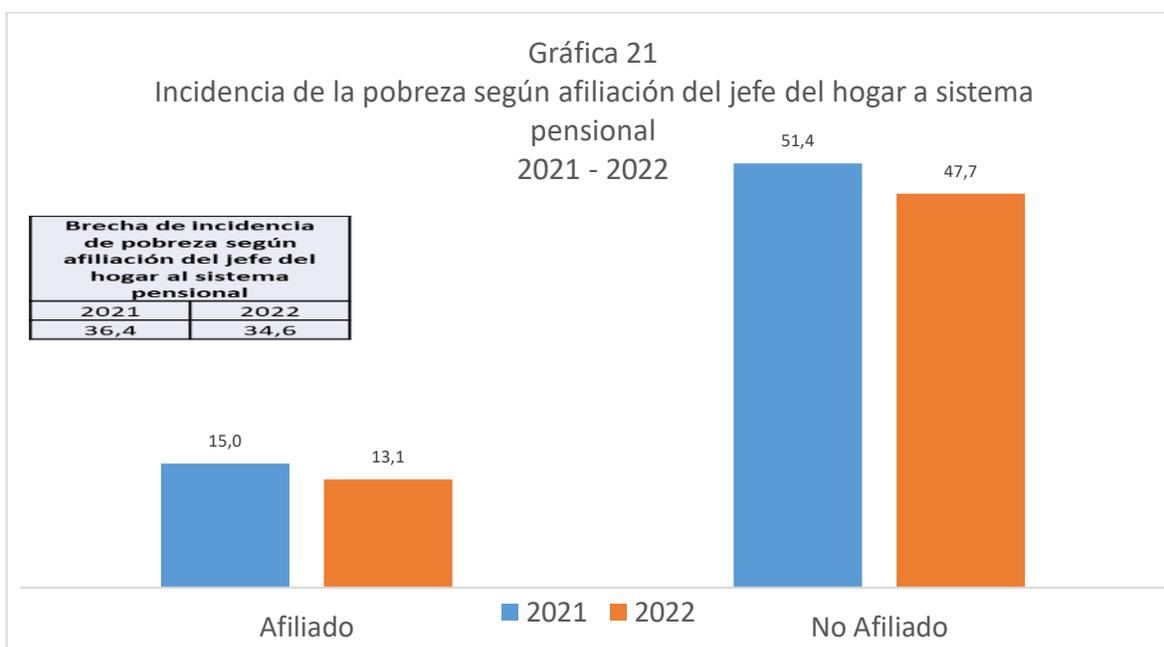
La tasa de informalidad para trabajadores cuenta propia es de 84,58%¹⁵. Como se muestra en la gráfica 20 los hogares cuyo jefe cuenta propia tiene una incidencia de la pobreza de 45,2 en el 2022, que es algo más del doble de lo presentado para asalariados (21,2). Asimismo, la brecha se mantiene entre asalariados y cuenta propia del 2021 al 2022.

¹⁵ Cálculo propio con base en la información DANE, GEIH, septiembre de 2023



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023

Por último, estar afiliado al sistema pensional representa una menor incidencia de la pobreza como se evidencia en la gráfica 21. Para 2021 en los hogares donde el jefe no está afiliado a un sistema de pensiones la incidencia es de 47,7, frente a un 13,1 de los hogares en los que jefe sí está afiliado. Según un estudio de López y Sarmiento en Colombia para el 2019 la cobertura de pensiones apenas llegaba a 23% de la población. (López & Sarmiento, 2019)



Fuente: DANE, GEIH, julio 2023

El DANE reportó una disminución de la pobreza en Colombia para 2022, pasó de 39,7 en 2021 a 36,6 en 2022. Sin embargo, cuando se observa el comportamiento de la pobreza teniendo presentes algunos atributos que indican la situación laboral de las personas se encuentra que los hogares cuyos jefes están en una condición laboral de desventaja – desocupados, son mujeres, cuenta propia, no están afiliados a un sistema de pensión – la incidencia de la pobreza es mayor.

5. Conclusiones

En el artículo se ha hecho un recorrido descriptivo por indicadores que dan cuenta de la dimensión *Oportunidades de trabajo e ingresos* de la noción de «trabajo decente» propuesta por la OIT. Se ha querido enfocar esta dimensión para llamar la atención sobre características estructurales de las oportunidades de trabajo que hay en Colombia, en el entendido que se requiere entender mejor cuál es el piso desde el cual hay que pensar una política que busque generar «trabajo decente» en el país. El tipo de oportunidades de trabajo con las que cuentan los trabajadores en Colombia debería ser el punto desde el cual arranque la lucha por los derechos, la protección social y el diálogo social. Lo presentado en el artículo es un aporte al establecimiento de ese punto de partida. A continuación, una síntesis de lo encontrado y sobre lo que se quiere llamar la atención.

1. En Colombia en lo que va recorrido del siglo XXI se asiste a una reducción de la fuerza de trabajo disponible para trabajar. Para 2023 el país cuenta, en términos porcentuales, con menos fuerza de trabajo que en 2001. Esto, por supuesto, significa un aumento de la población por fuera de la fuerza de trabajo (PPFT), que puede ser entendido como exclusión dado el contexto de un país con un alto nivel de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini de 2022 es 0,556 el más alto de América Latina, y de incidencia de la pobreza en la tercera parte de su población.
2. La situación laboral de las mujeres muestra claras desventajas frente a la de los hombres. La fuerza de trabajo femenina, además de tener una

participación menor en la fuerza de trabajo disponible, ha disminuido más su participación de 2001 a 2023 que la fuerza de trabajo masculina. La PPFT está conformada fundamentalmente por mujeres dedicadas a oficios del hogar. La mayor parte de los jóvenes entre 15 y 28 años que ni estudian ni trabajan son mujeres. Las mujeres de las clases pobres presentan las mayores tasas de informalidad y la incidencia de la pobreza es mayor cuando la jefatura del hogar es femenina.

3. Aunque la informalidad y el desempleo han disminuido se dejan dos anotaciones. Primera, cabe preguntarse, para hacer las indagaciones de rigor, si la baja de la informalidad y el desempleo pueden estar relacionadas con la disminución proporcional de la fuerza de trabajo disponible para trabajar. Segunda, a pesar de la disminución de las tasas de informalidad y desempleo, estas siguen siendo altas y se han mantenido alrededor del mismo nivel en lo que va corrido del siglo XXI.
4. La salida del 43,29% de los ocupados que en estos momentos se encuentran en la informalidad no puede ser simplemente el “salto” a la formalidad. Primera, la formalización jurídica debe ser un resultado y no el punto de partida. Pagar seguridad social, tener un contrato de trabajo y demás requisitos para aparecer como formal debe ser consecuencia de la mejora de las condiciones de producción de los micronegocios que constituyen el 90% del tejido empresarial colombiano. Micronegocios cuyos ingresos llegan apenas a dos millones de pesos mensuales no tienen la capacidad de autogenerarse un trabajo con unas condiciones mínimas de seguridad. Segunda, una parte importante de la informalidad, no hay estudios de rigor que hayan hecho su estimativo, puede estar conformando un segmento de fuerza de trabajo que tiene fuertes limitaciones para moverse en el “mercado de trabajo”. Los indicios presentados – informalidad más alta en las ciudades de menor dinamismo económico, los bajos niveles educativos de los trabajadores informales, la concentración de informalidad en algunas ramas de actividad – hacen pensar que se trata de trabajadores que se mueven en unos límites muy precisos del “mercado de trabajo”.

5. Dado el panorama presentado pareciera que se requiere una política de doble propósito para mejorar la situación laboral del país. De un lado, se requiere una política de incentivos y apoyos orientada al 90% del tejido empresarial colombiano para que pueda mejorar sus condiciones de producción y así poder autogenerar y generar trabajo «decente». De otro lado, una política de protección y promoción de los derechos laborales que, además de reforzar la protección existente para el sector formal, condicione los incentivos y apoyos a la microempresa a la protección de los derechos laborales.

Referencias

- Anker, R. C., Egger, P., Mehran, F., & Ritter, J. (2003). La medición de trabajo decente con indicadores estadísticos. *Revista Internacional del Trabajo*, 122(2), 161 - 195.
- Arango, L., & Posada, C. (2002). *La participación laboral en Colombia*. Bogotá: Banco de la República. Borradores de Economía.
- Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social n.º 15. (2016). *El trabajo decente en Colombia: 2010 - 2014*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Campo, J., & Pinto, J. (2018). Desempleo y tasa global de participación en Colombia: una perspectiva regional por medio de las siete ciudades principales. En J. A.-T. Campo-Robledo, *Ensayos sobre economía regional en Colombia* (págs. 149 - 171). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- DANE. (2022). *Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019 - 2022*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2022). *Demografía y dinámica empresarial*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2022). *Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial (IMEI)*. Bogotá: DANE.
- Fernández, C. (2020). Informalidad empresarial en Colombia. *Coyuntura Económica.*, 133 - 168.
- López, M., & Sarmiento, E. (2019). *El Sistema Pensional en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

Pineda Duque, J. (. (2014). *El trabajo decente en Bogotá Diagnóstico, análisis y perspectivas*. Bogotá: Secretaría de Desarrollo Económico.

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá: USAID, Dejusticia y Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

Tangarife, C., Ramírez, M., Bedoya, J., Flórez, J., & Correa, G. (2010). *Medición del trabajo decente en Colombia Perspectivas teóricas, indicadores, métodos de medición, e índice nacional*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

El Trabajo Decente: Una de las apuestas del gobierno del cambio

José Fernando Gutiérrez L¹⁶

Introducción

Desde su programa de Gobierno: “Colombia potencia mundial de la vida: 2022-2026”, el entonces candidato Gustavo Petro estableció sus directrices, en diversos temas, entre ellos el Trabajo, dándole un tratamiento opuesto a lo realizado por sus antecesores. En efecto, con respecto al tema afirmaba en el documento referido:

“El Trabajo: derecho fundamental, fuente de la riqueza y la libertad. Impulsaremos un estatuto del trabajo que garantice el derecho fundamental al trabajo digno, decente¹⁷ y seguro que incluya a las y los trabajadores de las economías populares, rurales y del cuidado, a los trabajadores asalariados formales, a los trabajadores contratados mediante Órdenes de Prestación de Servicios y demás formas temporales”. (Pág.25).

Ya como jefe de Estado el presidente Gustavo Petro reafirmó sus apuestas que irían consignadas en el Plan Nacional De Desarrollo¹⁸. Es importante destacar el proceso participativo en la construcción de dicho documento¹⁹, que contó con una nutrida agenda de aportes y sugerencias. El tema laboral se enriqueció con las contribuciones de las centrales obreras y muchas organizaciones de la sociedad civil que sumaron una serie de propuestas²⁰, entre las que cabe mencionar:

- ❖ Estrategia hacia una Política Pública Nacional de Trabajo Decente para la vida.
- ❖ Estrategia del Trabajo Decente y Digno como un eje fundamental para el desarrollo de los territorios.
- ❖ Estrategia para la garantía de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras rurales.

¹⁶ Economista, Mg en Desarrollo. Investigador en temas laborales y socioeconómicos, docente universitario.

¹⁷ Vale la pena clarificar la diferencia normativa de ambos términos, “El enfoque de trabajo decente ha sido desarrollado ampliamente por la Organización Internacional del Trabajo a partir de 1999 y la noción de trabajo digno constituye el referente normativo fundamental del ordenamiento jurídico colombiano en materia laboral” (Procuraduría General de la Nación, 2010).

¹⁸ Es la hoja de ruta, ya que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio.

¹⁹ Según el Departamento Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Es uno de los planes más democráticos de la historia, ya que es el resultado de un proceso participativo que recibió más de 6.500 proposiciones y cuyas bases están inspiradas en las propuestas entregadas por los más de 250.000 colombianos y colombianas que participaron en los 51 Diálogos Regionales Vinculantes.

²⁰ Ver Agencia de información laboral: <https://ail.ens.org.co/opinion/asi-quedo-el-trabajo-y-el-sindicalismo-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>.

- ❖ Estrategia para la relación laboral y no colaborativa de las y los trabajadores de empresas de plataformas digitales.
- ❖ Estrategia hacia el Trabajo de Cuidado Remunerado digno y seguro.
- ❖ Estrategia Hacia unos Verdaderos Pisos de Protección Social con enfoque de ciclo de vida.
- ❖ Estrategia para el reconocimiento de la condición de víctima del Movimiento Sindical y de la garantía del derecho a la reparación colectiva.
- ❖ Estrategia del acceso efectivo e integral a la justicia laboral para trabajadores y trabajadoras.

Del amplio espectro de temas y participaciones en relación con el trabajo, el gobierno incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo, los siguientes:

Gráfico 1. El trabajo decente en el PND.



Fuente: Elaboración propia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Págs. 109-111.

Conviene clarificar y recordar lo que implica el trabajo decente y su impacto al llegar a materializarse como política pública, ya que sin lugar a dudas representa un cambio de concepción frente a otros gobiernos que asumieron un reduccionismo de dicho concepto, aspecto este que se ampliará más adelante.

¿Cómo surge el concepto?

Este concepto adquiere relevancia a fines de la década de los noventa cuando el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999), Juan Somavia, hizo referencia al mismo, en una reflexión sobre los cambios generados por la globalización, que incrementaban la desigualdad y profundizaban los modelos inequitativos de distribución de las riquezas, propiciando por ende un período de inestabilidad. Ante tal panorama, planteó “que la orientación política, técnica y orgánica de la OIT, tendría que adaptarse a los nuevos retos, y ese giro estratégico consistiría, justamente, en adoptar como objetivo principal la promoción del trabajo decente”.

¿Qué es entonces el trabajo decente?

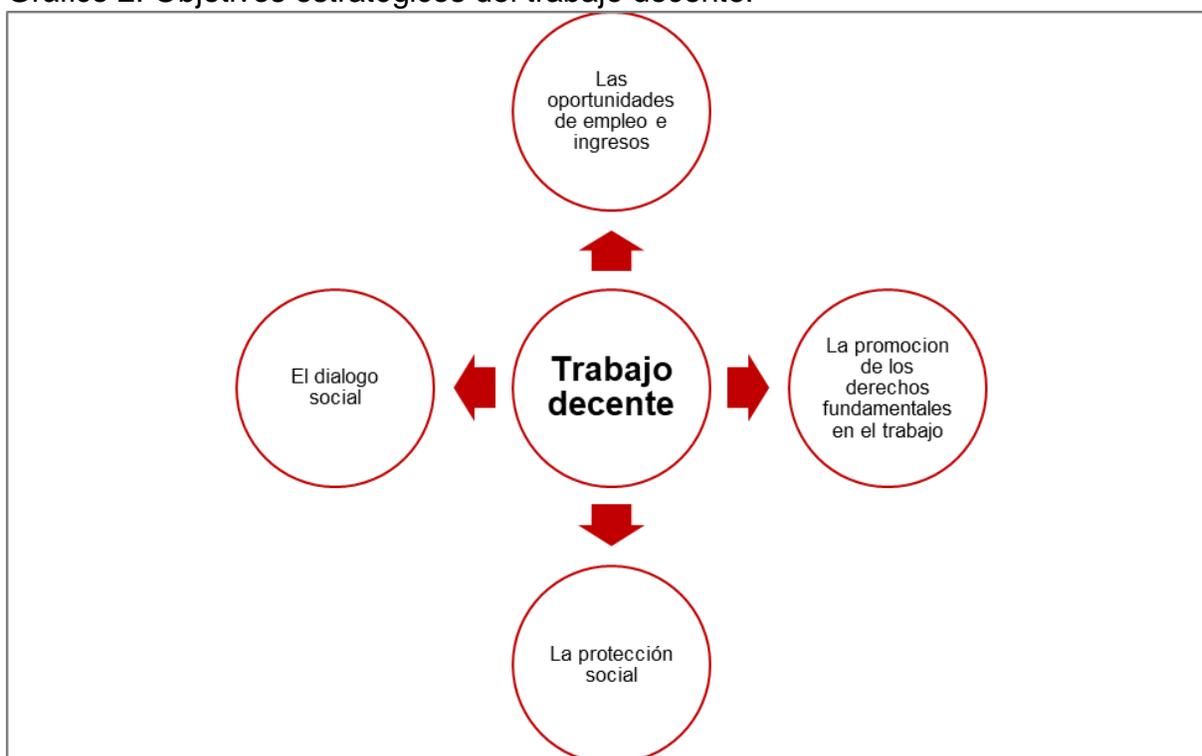
El trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. Somavia (2014), en su memorias lo expresaba así:

“Cuando asumí como Director General en marzo de 1999, emprendí la tarea de renovar la OIT. En nuestra Conferencia Internacional del Trabajo anual, que se efectuó en junio de ese año y culminó con una histórica visita del presidente Clinton, nuestra organización se unió en torno a una nueva Agenda de Trabajo Decente para todos. Dondequiera que yo vaya hoy en el mundo **lo que me dice la gente es que, después del respeto por los derechos humanos fundamentales, lo que más desea es un trabajo decente que le permita criar una familia, educar a los hijos y, con el tiempo, tener una pensión²¹**”. (pág.5).

En términos muy sencillos, el anhelo de mujeres y hombres por un trabajo decente, no es otra cosa que “un trabajo que les permitiera dar sustento, salud y educación a la familia, que les brindara protección básica en la vejez y en la adversidad y que respetara sus derechos humanos”. De ahí que la importancia del Trabajo decente y cada uno de sus objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social (ver gráfico 2), adquieren mayor relevancia por la incidencia en propósitos mayores como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

²¹ Subrayado propio.

Gráfico 2. Objetivos estratégicos del trabajo decente.



Fuente: Elaboración propia. Con base en OIT (2014)

Gráfico No 3. Objetivos estratégicos y componentes del trabajo decente

Oportunidades de empleo e ingresos	Promoción de los derechos fundamentales en el trabajo	Protección social	Diálogo social
<ul style="list-style-type: none"> •1. Oportunidades de empleo. •2. La aceptabilidad de la remuneración. •3. Las condiciones del trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> •1. Erradicación del Trabajo Infantil y de sus peores formas. •2. Discriminación Laboral. •3. Estabilidad Laboral. •4. Formalización laboral. •5. Trabajo Forzado. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ratificación e implementación de convenios internacionales en la materia. •2. Tasa de afiliación al sistema de seguridad social. •3. Cantidad de gasto público en seguridad social. •4. Número de inspectores de trabajo por trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> •1. Libertad de asociación. •2. Negociación colectiva. •3. Número de paros. •4. Cantidad de trabajadores bajo condiciones de convención colectiva. •5. Tripartismo.

Fuente: Elaboración propia. Con base en presentación Trabajo digno y decente en Colombia (S.F)

El Trabajo decente como techo de análisis es un concepto que busca expresar lo que debería ser en el mundo globalizado un buen trabajo o un empleo digno. Es

decir, un trabajo que dignifique y permita el desarrollo de las propias capacidades, por tanto, no es cualquier trabajo, no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo.

Por lo anterior “promover el trabajo decente contribuirá a estabilizar un modelo de desarrollo --en democracia-- que ponga al centro a la persona humana y resulte, por ende, promotor de la inclusión. Así crecerá el número de satisfechos con el régimen democrático que hoy caracteriza al hemisferio” (Levaggi, 2004).

El trabajo decente en la normatividad

En una amplia y rigurosa publicación sobre el tema, la Procuraduría General de la Nación (2010), realizó un análisis sobre la normatividad del trabajo decente y concluyó “que

“El concepto de trabajo decente tiene más arraigo en fuentes doctrinarias que normativas. En algunos instrumentos de derecho internacional se encuentra simplemente mencionado, aunque como se verá más adelante, estas referencias describen un concepto más parecido al de trabajo digno adoptado por Colombia, que al de trabajo decente presentado por la OIT en 1999”.

El ente disciplinario, da varias explicaciones, entre las cuales cabe mencionar:
-Lo reciente del concepto: Debido a esto, “los instrumentos internacionales que de manera más importante y general han regulado el trabajo como derecho²² son todos

²² “Como lo señala la Observación General No. 18 del Comité de derechos sociales, económicos y culturales, el derecho al trabajo aparece consagrado en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Además existen múltiples instrumentos regionales que también lo consagran, como “la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996 (parte II, art. 1), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 15) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales [Protocolo de San Salvador], de 1988 (art.6) (...). De forma similar, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969 (art. 6)”. Cita tomada textualmente de la Procuraduría General de la Nación (2010). Pág.23.

anteriores a la Memoria del director general de la OIT de 1999”. Por tanto, no es de extrañar pues que ninguno de ellos se refiera al concepto de trabajo decente; aunque sí incluyen algunos de los elementos del trabajo decente.

La PGN recomienda en “fijarse entonces en las normas laborales posteriores a la aparición del concepto”.

Cabe anotar que el concepto del trabajo decente emergió de las reflexiones en la OIT como se ha señalado, en consecuencia, se esperaría que los convenios de dicha organización, después de la presentación de Somavia en 1999, recogieran el concepto, pero solo cuatro de siete convenios hacen referencia al trabajo decente (ver tabla 1). La PGN sostiene que “ninguno de ellos hace algún desarrollo o profundización del concepto, sino que sólo se refieren a él como mandato fundamental de la organización”. En cambio, en los informes generales de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones el concepto de trabajo decente aparece incluido con mucha frecuencia.

Tabla No 1. Convenios surgidos después de 1999 vs convenios que incorporan el trabajo decente.

Convenios surgidos después de la presentación del concepto trabajo decente.	Convenios que incorporan el concepto trabajo decente.
Convenio 182 Sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999	Convenio 185 sobre los documentos de identidad de la gente de mar de 2003
Convenio 183 Convenio sobre la protección de la maternidad de 2000.	Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006.
Convenio 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura de 2001	Convenio 188 sobre el trabajo en la pesca de 2007
Convenio 185 sobre los documentos de identidad de la gente de mar de 2003	Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011.
MLC Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006	
Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006.	
Convenio 188 sobre el trabajo en la pesca de 2007	
Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011.	

Fuente: elaboración propia con base en PGN (2010) modificado.

Antecedentes del derecho al trabajo digno y decente en la normatividad colombiana

En el ámbito nacional la Constitución Política de Colombia incorpora el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas: "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Pero, además, con la conversión del Estado colombiano en un Estado social de derecho, el trabajo pasó a ocupar un lugar central por la triple calidad que se le reconoció: es principio, un deber y un derecho y se encuentra consagrado en los artículos 25, 53, 54, 55, 56 y 57.

De igual manera proclama como derechos fundamentales la libertad de escoger profesión u oficio (artículo 26), la conformación de sindicatos o asociaciones, así como las garantías para sus representantes (artículo 39) y la protección contra la explotación laboral y los trabajos riesgosos por parte de la población infantil (artículo 44).

En lo que respecta al capítulo sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Constitución Política ordena al Congreso expedir el estatuto del Trabajo²³, con base en los principios de igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (artículo 53). Además, se garantiza el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga (artículos 55 y 56) y se proclaman como parte de la legislación interna los convenios internacionales del trabajo que Colombia ha ratificado.

También, se establecen los siguientes deberes del Estado: a) ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran; b) propiciar la ubicación

²³ Al día de hoy el Congreso de la República no ha expedido el Estatuto del Trabajo, a pesar de que el Constituyente de 1991 lo ordenó de manera expresa en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia. Desde diversos partidos se han presentado propuestas de proyectos de ley y no se han aprobado por los fuertes intereses que obstaculizan la aprobación del mismo, lo que demuestra el poco interés de los legisladores en la materia que tras más de 30 años de expedida la Constitución el Congreso ha incumplido reiterativamente con tal mandato.

laboral de las personas en edad de trabajar; c) garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 54); d) promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (artículo 55); y e) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

En lo concerniente a la protección y seguridad social es necesario remitirse a la Ley 100 de 1993, la cual creó el sistema de seguridad social integral, concordante con la Ley 797 de 2003, que reformó algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, adoptó disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especial; así mismo y en lo atinente a Seguridad y Salud en el Trabajo, la Ley 1562 de 2012, modificó el Sistema de Riesgos Laborales y consagró disposiciones en materia de Salud Ocupacional, concordante con el decreto 1072 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

En materia de trabajo infantil la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia, establece normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado. La Resolución 3597 de 2003, por la cual se señalan y actualizan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y en condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad.

Otros avances normativos en temas de empleo son las Leyes 1429 de 2010 para formalización y empleo, la Ley 1636 de 2014 estableció el mecanismo de protección al cesante y la Ley 1780 de 2016 o Ley Pro joven. Para el Sector Público la Ley 909 de 2004, relativa a la carrera administrativa.

Así mismo el Gobierno Nacional en la implementación del trabajo decente determina en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007), y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), los sistemas de protección social, la competitividad y crecimiento económico, la innovación para la prosperidad, y las cinco (5) locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, el nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) “Todos por un nuevo País”, cuenta con estrategias transversales y regionales, orientado al trabajo digno y decente y se identifican dos artículos: 74 sobre Política Nacional de Trabajo Decente y 75 Fortalecimiento del Diálogo Social y la Concertación

El articulado del actual Plan de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” relacionado con el trabajo decente y otras medidas laborales

Ya en el proyecto de Ley por el cual se expidió el documento referido, algunos de los artículos relacionados con la materia en cuestión quedaron de la siguiente forma:

Tabla 2. Propuestas laborales incorporadas en el PND

Artículo 74. Política pública de trabajo digno y decente.
“El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Trabajo construirá y adoptará la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, con enfoque diferencial, que tendrá como dimensiones: la promoción de empleo e ingresos dignos, la extensión de la protección social, la garantía de los derechos fundamentales del trabajo, y el ejercicio del diálogo social y tripartismo. También establecerá el respectivo componente de evaluación. Además, incorporará planes, programas y proyectos específicos para las personas trabajadoras”.
Artículo 76. Fomento a la inclusión productiva de personas con discapacidad.
El Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, la Unidad del Servicio Público de Empleo, representantes de sectores industriales, gremios empresariales, academia y el Sistema Nacional de Discapacidad o el que haga sus veces, diseñarán e implementarán una hoja de ruta para la formulación de un esquema de ajustes razonables orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad.
Artículo 79°. Incentivo a la creación y permanencia de nuevos empleos formales.
Con el objetivo de dar continuidad a las medidas encaminadas a la promoción, generación y protección del empleo formal, el incentivo a la generación de nuevo empleo definido en el artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, se ampliará a los empleadores que vinculen a trabajadores con discapacidad y podrá extenderse hasta agosto de 2026. El Gobierno nacional evaluará la pertinencia de su continuidad, de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos realizados por las entidades públicas sectoriales, y podrá rediseñar los requisitos de acceso y permanencia, las poblaciones beneficiarias, los montos y mecanismos para otorgar el incentivo y los demás aspectos necesarios para su implementación.
El Ministerio del Trabajo ejercerá la ordenación del gasto. Sin perjuicio de lo anterior, las demás entidades del orden nacional, en articulación con entidades territoriales, podrán destinar los recursos de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales, en el Marco fiscal de mediano plazo y el Marco de Gasto de mediano plazo, para la debida ejecución de cada programa. Para tal efecto, se podrán efectuar las modificaciones presupuestales, institucionales u operativas a que haya lugar.
La validación del cumplimiento de los requisitos establecidos para los diferentes programas y su posterior fiscalización, estarán a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales -UGPP, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.
PARÁGRAFO. Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo, la persona beneficiaria deberá permanecer en la empresa por un tiempo mínimo de 6 meses.

<p>Artículo 80. Contratación de mano de obra local.</p> <p>Todas las inversiones y programas proyectados a ejecutarse en las regiones deberán contratar como mínimo el 50% de mano ,de' obra local, siempre y cuando exista la mano de obra con las capacidades que requiere la ejecución de las inversiones y programas</p>
<p>Artículo 82. Formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia.</p> <p>El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Público; liderará el diseño e implementación de un plan de formalización (el empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado.</p> <p>Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p>
<p>Parágrafo primero. Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal.</p>
<p>Parágrafo segundo. El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará los lineamientos técnicos necesarios para que los procesos de formalización sean complementarios con otros procesos de fortalecimiento institucional en los órganos, organismos y entidades de la administración pública, contemplando la cualificación del empleo público, y promoviendo la eficiencia del gasto.</p>
<p>Artículo 84°. Reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural.</p> <p>El trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales, que incluye el cuidado de sus miembros y las actividades domésticas, se considera actividad productiva para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p>

Fuente: Proyecto de Ley No 2294. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”.

Cambio de rumbo en el tema laboral

Una lectura muy general del cuadro anterior, muestras lo progresista del articulado que difiere de lo realizado por gobiernos anteriores, que centraban los cambios laborales profundizando la flexibilización y la desregulación. En efecto el actual

gobierno estableció una directriz contraria a lo realizado por sus antecesores que se centraron en realizar sendos cambios en la normatividad laboral, haciéndolo más flexible y de esta manera atrayendo incentivar la inversión, generando condiciones favorables vía abaratamiento de los costos laborales y así tratar de generar más empleo. En esta lógica de acumulación flexible²⁴ los trabajadores han sufrido un menoscabo de sus derechos producto de la desregulación y por ende de la eliminación de las denominadas "rigideces": las prestaciones sociales, la estabilidad en los contratos, las convenciones colectivas y todo el cúmulo de conquistas logradas en los tiempos de las sociedades centradas en el trabajo (Valencia, 2004: 37).

Apartándose del reduccionismo en las políticas de mercado de trabajo²⁵ efectuadas por gobiernos anteriores²⁶, la administración del presidente Petro, fue más allá al presentar el articulado referido en el PND que incorpora temas como la contratación de mano de obra local “para impulsar el desarrollo regional y la generación de fuentes de empleo en cada territorio, a partir de inversiones y programas proyectados a las regiones”; el fomento a la inclusión productiva de personas con discapacidad “orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad”; y el reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural, que sin lugar a dudas representa un gran avance y que se espera que se implemente de “de manera horizontal en todos los aspectos productivos de la sociedad”; entre otros.

Estos cambios significativos de gran impacto laboral vienen complementados a través del proyecto de la reforma laboral, como pasaporte de ciudadanía y el fortalecimiento de las garantías laborales que han sido desmontadas durante anteriores reformas realizadas. En efecto, uno de los propósitos del proyecto referido “es lograr justicia en las relaciones de empleador y empleado, dentro de una coordinación económica y equilibrio social”, con temas tales como el contrato a

²⁴ Las décadas de 1970 y 1980 representaron un largo período (no por menos complicado) de reestructuración económica y reajuste social que inauguró un nuevo tiempo de acumulación flexible (Harvey, 2012), donde la característica es la confrontación directa con las rigideces del fordismo, se apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra y las pautas de consumo. También se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa.

²⁵ Son las que utilizan un conjunto de instrumentos y de programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación y son las que en mayor medida se han aplicado en el país desde el primer quinquenio de los noventa.

²⁶ Cabe recordar que la legislación laboral se modificó para desregular y abaratar la mano de obra vía leyes 50 de 1990, Ley 789 de 2003 y algunos decretos como el 1174 de 2020.

término indefinido (regla general y el contrato a término fijo y por obra y labor serían la excepción); de igual manera otorga flexibilidades a los trabajadores como aquellos encargados de las labores de cuidado, licencias de paternidad, mayores recargos nocturnos y dominicales para los trabajadores, entre otros.

En suma, el proyecto de reforma laboral busca mejorar las condiciones laborales de quienes hoy tienen un trabajo formal e incluso abarca aspectos como inmigrantes, el trabajo rural y las trabajadoras domésticas, y propicia empleos donde se garantiza mayor calidad, mejores condiciones y mayor permanencia.

Como ya se mencionó atrás, dicho proyecto se articula a las propuestas presentes en el Plan Nacional de Desarrollo, brindando un marco para que los empleos generados desde las políticas de reindustrialización, reagrarización y promoción de la economía popular, familiar y comunitaria se den en el marco de la formalidad, el trabajo decente y la garantía de los derechos laborales.

Así mismo, “la reforma es un avance en la recuperación de los derechos laborales que trabajadores y trabajadoras han perdido como resultado de una política regresiva, especialmente los desmontes realizados en las leyes 50/90 y 789 de 2002” (ENS, 2023). Es importante resaltar que “la reforma no busca per sé la formalización del empleo, sin embargo, a través del fortalecimiento de los contratos a término indefinido, la protección al trabajador con el fortalecimiento del debido proceso y el retorno de los contratos por prestación de servicios y obra labor a su naturaleza original, permitirá que trabajadores y trabajadoras tengan condiciones formales de empleo”.

También es menester considerar que la “reforma laboral no es la solución total en relación a las problemáticas del trabajo en Colombia, no puede pretenderse eso; sin embargo, tienen unos propósitos fundamentales que son:

- El cumplimiento de los principios constitucionales (especialmente los presentes en el artículo 53).
- El cumplimiento de recomendaciones y acuerdos internacionales.
- El cumplimiento de la jurisprudencia existente en Colombia”. (ENS, 2023).

En definitiva, el proyecto de reforma laboral, se ajusta más a un marco más amplio de políticas laborales²⁷ que abarca disposiciones como garantía de derechos: prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo,

²⁷ Compete al Ministerio de Trabajo o de la Protección social y comprende un conjunto de políticas que actúa en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo.

seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia y que sólo se habían aplicado en el país en la década de los años treinta bajo la hegemonía de los gobiernos liberales de la época.

Aunque la propuesta ha encontrado eco en un amplio sector de los trabajadores por su carácter garantista y regulatorio, de un sector de la academia simpatizantes de la línea de pensamiento heterodoxo, la OCDE, el gobierno de los E.U (que expresó “su apoyo y respaldo a los articulados de la reforma laboral que responden a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en la defensa de los derechos laborales”) y más recientemente la Embajada de E.U en nuestro país respaldó en un comunicado la reforma:

“Estados Unidos apoya los esfuerzos de Colombia para cumplir con sus compromisos laborales internacionales, incluidas las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por medio de las discusiones de una reforma laboral. El gobierno Biden-Harris está de acuerdo con que los trabajadores tengan voz colectiva y poder para influir en las normas que rigen sus lugares de trabajo.

Nos complace que Colombia está buscando abordar directamente las recomendaciones de la OCDE para reducir la informalidad laboral, eliminar la subcontratación abusiva, prohibir el uso indebido de los pactos colectivos y fortalecer los derechos de negociación colectiva. Estamos de acuerdo con que los sindicatos libres, fuertes, independientes y democráticos son un medio necesario para este fin y esenciales para la democracia. La firme adhesión a las normas laborales internacionales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo ayuda a los trabajadores de todo el mundo a beneficiarse del crecimiento económico y a contribuir a democracias vibrantes.

El avance de una reforma laboral consensuada asegurará que la mano de obra de Colombia sea competitiva en el mercado mundial”.
Diciembre 13 de 2023.

Pero la misma también ha tenido fuertes críticos y contradictorios como el riguroso estudio del Banco de la República (2023), que demostró los posibles efectos negativos sobre el empleo, en determinados sectores económicos, si se llegase a aprobar dicho proyecto²⁸; otros la han considerado anacrónica porque no se ajusta

²⁸ Los cálculos del Banco de la República (2023), estiman que si se llegase a aprobar la reforma se podrían perder más de 450.000 empleos.

a las realidades actuales ni de la economía, ni del mercado laboral, y por no tener en cuenta las condiciones cambiantes del trabajo actual, ni el impacto de la tecnología. Atizando la férrea oposición por parte de los principales gremios económicos (solo por citar Fenalco y la Andi), otro sector de la academia (proclive a la postura económica ortodoxa) y el eco catastrófico de los medios de comunicación abiertamente opositores a cualquier iniciativa de la administración Petro.

En otras palabras, estos sostienen que con el proyecto de reforma se fortalecería la rigidez del mercado laboral y por ende sería un obstáculo en la generación de empleo.

Si bien es cierto que algunas posturas de los defensores de la reforma ha sido ciega y hasta simplista en extremo²⁹, también lo ha sido la postura de algunos contradictores quienes desconocen que no necesariamente los términos flexibilidad y precarización son equivalentes³⁰, pero infortunadamente, es lo que se ha hecho desde la reforma laboral de 1990, ya que la flexibilización se ha asociado más con la precarización, vía reducción de los salarios y de la estabilidad en un contexto de desmonte progresivo de las pocas políticas de protección social existentes en el país.

Las reformas laborales tenían como centro, la flexibilidad del trabajo que a su vez se traducía en modificaciones a la baja, en algunos casos violaciones a los contratos colectivos de trabajo, salarios deprimidos, inestabilidad laboral, precarización de las condiciones de trabajo, intensificación de la jornada laboral, movilidad del empleo y polivalencia del trabajador, entre otras medidas; es decir todo lo opuesto a lo que pretende el actual proyecto de reforma laboral.

Los contradictores se han unido en torno a contrapropuestas realizadas por la academia³¹ y un partido opositor que ha radicado otra propuesta³² con un enfoque más flexibles y por ende más favorable a los empresarios.

La política laboral del gobierno es ambiciosa y va más allá de la cartera de Trabajo, ya que involucra a otros Ministerios y busca que estos converjan en una estrategia

²⁹ Algunos miembros de la bancada del Pacto Histórico en la Cámara de Representantes han sido incapaces de argumentar sólidamente los beneficios de la reforma o de contrastar con estudios sólidos la favorabilidad de la misma.

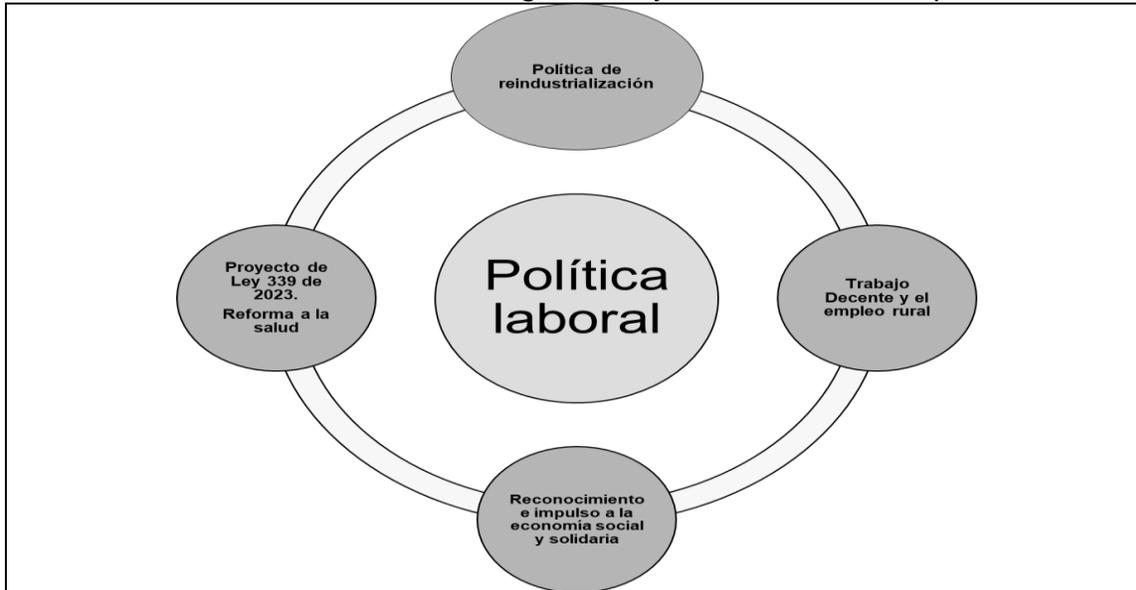
³⁰ El reduccionismo del presidente de Fenalco es el caso emblemático en la argumentación en contra de la reforma.

³¹ Reforma laboral, una aproximación desde la Academia. Julio de 2023, Observatorios laboral y fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.

³² Propuesta “Por un derecho laboral más incluyente” presentada el pasado mes de septiembre (2023) por el Senador del Partido Conservador José Efraín Cepeda S.

misma de desarrollo como se ha presentado con el recién aprobado Conpes 4129 de la “Política Nacional de Reindustrialización” que es “una de las grandes apuestas del Gobierno para transitar de una economía extractiva a una economía del conocimiento, productiva y sostenible³³”, ver gráfico 3.

Gráfico 3. Temas estructurantes del gobierno y su relación con la política laboral



Fuente: elaboración propia.

“La Política de Reindustrialización establece unas apuestas estratégicas específicas para impulsar el desarrollo del país, apuntándole a sectores que por años fueron desaprovechados a pesar del potencial de Colombia”, siendo estas:

- ❖ Transición energética: se apoyará la descarbonización y la reducción de la dependencia económica del petróleo y el carbón, creando nuevas fuentes de producción de bienes y servicios que reconfigurarán la matriz productiva, integrando las energías alternativas.
- ❖ Agroindustrialización y soberanía alimentaria: se impulsará la producción del agro, mejorando las minicadenas rurales donde la agricultura digital y la restauración ecológica serán apuestas para la dotación industrial de un campo moderno, incluyente en lo social y pleno en el uso de tecnología.
- ❖ Reindustrialización en el sector salud: Colombia generará capacidad de producción local de excipientes activos, medicamentos, vacunas, dispositivos y partes para dispositivos médicos.

³³ Política de Reindustrialización: una necesidad para el desarrollo del país. Febrero 20 de 2023. Nota extraída del portal: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/politica-reindustrializacion-presentacion-a-medios>.

- ❖ Reindustrialización para la defensa y la vida: se aprovecharán las capacidades de la industria militar para el desarrollo de los sectores astillero y aeronáutico, de infraestructura y servicios tecnológicos para estas empresas.

Según el Conpes 4129 de “estas apuestas establecen las bases para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad, y se orienta, en particular, a la inclusión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMes) y los segmentos de la economía popular” (Pág.4).

Sin lugar a dudas la política de reindustrialización puede tener un impacto positivo y favorable en el empleo, al fortalecer el “sistema empresarial y comercial desde adentro, pudiendo favorecer a empresas de menor tamaño, formales e informales”, tal como lo expresó el Ministro Germán Umaña.

También es importante considerar las iniciativas realizadas por el gobierno para formalizar, mejorar y dignificar al campesinado colombiano. Según el Plan Nacional de Desarrollo, se velará por el Trabajo decente y el empleo rural en el campo colombiano, para tal propósito, “se desarrollarán lineamientos para el trabajo en las zonas rurales en coordinación con las autoridades territoriales, que se ajusten a la oferta de formación para el trabajo y el emprendimiento y se diseñará un modelo de aseguramiento y protección de riesgos laborales. Se buscará que las y los trabajadores del campo accedan a los bienes y servicios del sistema de subsidio familiar, y se fomentará el acceso al subsidio de vivienda. Se fortalecerán el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales y el Plan Nacional de Fomento a la Economía solidaria y Cooperativa rural” entre otros.

El reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria, es otro aspecto relevante y de interés en la política laboral, por la alta capacidad de generar trabajo informal y generar ingresos para un segmento poblacional en gran parte del territorio nacional.

La economía popular y comunitaria “se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico”.

Otro tema de sumo interés, es el relacionado con el Proyecto de Ley 339 de 2023 con el cual el gobierno nacional pretende reestructurar la forma de administración de los recursos de la prestación de servicios de salud.

De acuerdo a lo aprobado en la Cámara es posible identificar cinco ejes de la reforma: 1) La creación de unos Centros de Atención Primaria en todo el país; 2) La administración de los recursos de la atención primaria que será ejecutada exclusivamente por la ADRES, que a su vez hará los giros directamente a las prestadoras de servicios; 3) El mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores de la salud; 4) La constitución de un sistema público de información en línea en pro de la transparencia en la prestación de los servicios; y, 5) Mayores exigencias a las EPS, es decir sólo permanecerán aquellas que presenten buenos estados financieros.

Si bien es cierto que el Ministro de Salud ha afirmado que la reforma es progresiva en relación con las condiciones laborales de los profesionales de la salud, ya que además de “dignificarlos”, propone el mejoramiento de la estabilidad laboral, con mayores oportunidades de educación y actualización del conocimiento para sus funciones, además hace énfasis en la creación de un número significativo de empleos en el sector.

Conviene resaltar que, en medio de este debate de propuestas, la dinámica del mercado laboral actual es favorable, ya que a pesar de los impactos macroeconómicos externos e internos como la alta inflación, las elevadas tasas de interés, entre otras, los indicadores generales del mercado laboral registran un buen comportamiento. En efecto, según el Dane, para el mes de octubre de 2023, la tasa de desocupación del total nacional fue 9,2%, lo que representó una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2022 (9,7%). En lo que respecta a la tasa global de participación, esta se ubicó en 64,0%, igual porcentaje que en octubre de 2022. Y en lo concerniente a la tasa de ocupación fue 58,1%, es decir presentó un aumento de 0,4 puntos porcentual respecto al mismo mes de 2022 (57,7%).

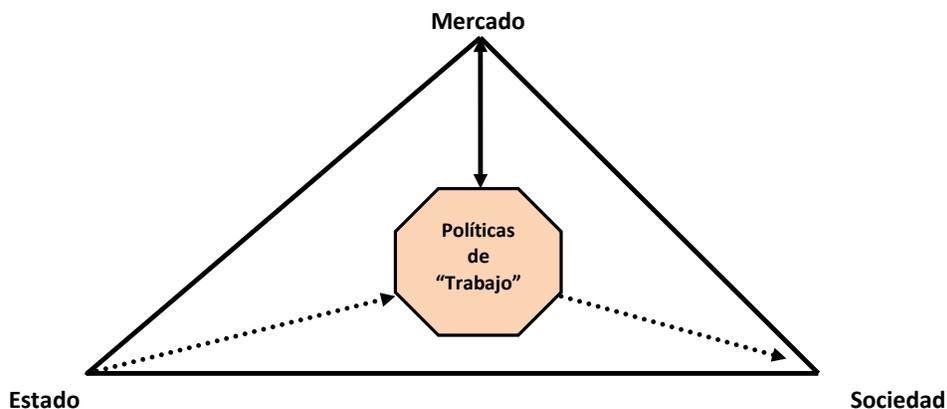
Estas cifras son muy importantes, ya que evidencian que no se ha presentado la catástrofe anunciada por los opositores y los contradictores del gobierno que pregonaban un deterioro significativo debido a la incertidumbre del gobierno y sus reformas.

El talón de Aquiles: lograr acuerdos

Después de más de treinta años de desregulación y flexibilización con modificaciones en la legislación vía reducción de costos laborales y mayor precarización. El gobierno actual llegó con una agenda contraria a lo realizado por los gobiernos que lo presidieron, donde las políticas públicas referidas al ámbito laboral estaban bajo el predominio del mercado, ya que las acciones de política pública emprendidas por los ejecutivos desde los inicios de los noventa, correspondían a un contexto no-regulador, es decir a un nuevo tipo de Estado que se caracteriza por tener un enfoque eficientista dejando atrás las modalidades propias de los Estados intervencionistas, en Colombia (estilo de desarrollo basado en el libre mercado en 1990 en adelante), que buscaba disminuir la intervención del Estado haciendo que se concentrara solo en sus funciones básicas, elevar la competitividad internacional vía liberalización de mercados, reducción de aranceles y de costo de mano de obra (vía flexibilización). En definitiva, las reglas del mercado son las que direccionan la economía.

Bajo este contexto se pudo observar como el mercado mediante la desregulación y la flexibilización incidió de manera directa en las políticas públicas en relación con el trabajo, aunado a la presión que en su momento realizaron los organismos multilaterales (FMI, BM), más las exigencias internas ejercida por los gremios, grupos económicos y el sector privado que demandaban una desregulación total para que el mercado operará de manera eficiente, mientras el papel del Estado era funcional al mercado y la sociedad civil receptora de tales políticas,(ver grafica 4).

Grafica 4. Relación predominante del Mercado frente al Estado y la sociedad en lo concerniente a las políticas públicas del trabajo



Fuente: Tomado de Gutiérrez (2010).

Es de comprender por tanto la resistencia ante el cambio de dirección en la agenda laboral en una economía con profundos cambios influenciados por la globalización y la flexibilización de los mercados.

Conviene recordad que una de las promesas de campaña de Juan Manuel Santos en la reelección fue el de reestablecer el horario nocturno que se había modificado con la ley 789 de 2002, en ese entonces los gremios de la producción y el sector privado, especialmente la Andi, ejercieron una férrea oposición para revertir el horario nocturno modificado con la Ley 789 de 2002, alegando inestabilidad jurídica y cambio en las normas de juego que afectaban al sector en mención.

Si en ese entonces un asunto puntual, generó la resistencia referida, era de esperar que ante un cambio de orientación, centrado en mayor regulación y participación estatal, provocaría una reacción nada menor. En efecto, bajo el gobierno actual la confianza con los diversos actores económicos y empresariales, se destaca más por el recelo y las susceptibilidades que por la confianza y la tranquilidad. La gestión del proyecto de reforma laboral ha evidenciado las posturas antagónicas, donde los gremios y el sector privado se han opuesto férreamente a la misma (por los efectos atrás descritos) y en algunos casos no en los términos adecuados, de igual manera ha acontecido con la titular de la cartera de trabajo que también ha tenido expresiones indebidas con el sector empresarial y gremial que ha evidenciado sus inclinaciones políticas e ideológicas, distanciando las relaciones, como se observó cuando se radicó la propuesta de la reforma 2.0 alejando las posibilidades de concertación (y de diálogo social) tan necesarios para sacar adelante esta valiosa iniciativa.

Sin lugar a dudas el proyecto de reforma laboral requiere de una amplia legitimidad y esto se logra en la medida en que se logren acuerdos entre las partes involucradas y se logre demostrar que la misma beneficia a la sociedad. No se puede desconocer el rol regulatorio de los Estados después de la gran crisis financiera mundial de 2009, que le ha dado un rol fundamental a las posturas equilibradas entre la Estado, el mercado y la sociedad. Dicha crisis demostró que los mercados presentan grandes fallas y por si solos no se corrigen.

Una política tan ambiciosa como la que plantea el gobierno en materia laboral debe partir de un diálogo integral que involucre los intereses de todos los estamentos y no solo del mercado (como aconteció durante mucho tiempo), pero además de una valoración técnica para concretar la viabilidad de las reformas propuestas. Sin lugar a dudas hay una falta de objetividad entre las partes, no puede ser un error la valoración positiva que realiza la OCDE y el gobierno de E.U. o la invitación que realiza el Fondo Monetario Internacional para que las reformas se “ejecuten de

manera prudente”; frente a la oposición cerrada de algunos gremios y parte del sector privado afectando las posibilidades de una concertación.

Los retos del gobierno frente al tema son muchos, teniendo en cuenta la prevención referida que se ha visto fortalecida por la posición de algunos medios de comunicación, que dejando de lado su imparcialidad, se han convertido en opositores antigubernistas enarbolando cualquier argumento contrario – sea este verídico o no – ante las diferentes posturas oficiales, llegando a tomar posición, como voceros no nombrados, de las posiciones más conservadoras, ortodoxas y precarizantes, de los cambios propuestos en la materia, movilizand o opiniones hacia una imagen negativa de la gestión del gobierno frente al tema.

Los cambios propuestos en el tema del trabajo requieren de una amplia legitimidad con la participación de los diversos actores involucrados, bajo los gobiernos anteriores la política laboral había sido subsumida a políticas económicas más amplias y, por ende, terminaba siendo dominada por intereses financieros y comerciales. La realidad hoy demanda que los términos del debate no pueden ser fijados, ni por simpatizantes de las reformas con análisis ideológicos y reduccionistas, ni por las posturas ortodoxas que en otros momentos han simplificado el análisis del trabajo a un economicismo; la apuesta por el trabajo decente y la política laboral clama por relaciones bidireccionales, es decir que busquen intereses mutuos en la aplicación de las políticas referidas que beneficien a la sociedad.

Comentarios finales

Es innegable que la orientación del trabajo en el gobierno del presidente Petro representa una apuesta holística e integradora, que marca una gran diferencia con lo realizado por otros gobiernos que asumieron la flexibilización con precariedad laboral modificando a la baja las normativas laborales en detrimento del empleo digno que por derecho propio tienen los trabajadores. Las reformas laborales de 1990 (Ley 50) y de 2002 (Ley 789), formalizaron una dinámica precarizadora del trabajo donde la cotidianidad laboral incorporó prácticas como los empleos cortos, alternancia frecuente de situaciones de empleo y no empleo, facilidad de incorporación y de salida, interinidad permanente, alta rotación, incertidumbre laboral normatizada y otras medidas flexibles que en últimas insultan la existencia del hombre.

Si bien es cierto que el país ya había abordado en algunos planes de desarrollo políticas y programas relacionados con el trabajo decente, es en esta administración

viene respaldada por la propuesta de reforma laboral que además de ser un avance en la recuperación de los derechos laborales avanza en el cumplimiento de los principios constitucionales (especialmente los presentes en el artículo 53); en el cumplimiento de recomendaciones y acuerdos internacionales; y también de la jurisprudencia existente en Colombia.

La Política de Trabajo Decente está orientada a promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Igualmente, a la aplicación de los Estándares Laborales Internacionales que se desprenden de los compromisos asumidos por Colombia en escenarios bilaterales, multilaterales e internacionales, muy especialmente los que tienen origen en la OIT.

La reforma laboral que incorpora la apuesta por el trabajo decente, además de ir alineada a las directrices de la OIT ha sido respaldada por algunos organismos internacionales y por el gobierno de los E.U que expresó su apoyo a los articulados de la misma y que “responden a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en la defensa de los derechos laborales”.

Es menester mostrar las bondades tanto de la reforma, en el fortalecimiento de los derechos laborales, del trabajo digno y decente y de una política integral en materia laboral que va en dirección de contribuir al crecimiento económico y al robustecimiento de la democracia. Para tal efecto se requiere superar el talón de Aquiles, no contribuir con la polarización, si no evidenciar las virtudes de una relación consensuada entre el sector privado, gremios de la producción, organizaciones de trabajadores y el rol del Estado en la implementación de las políticas laborales que beneficien al conjunto de la sociedad.

Referencias

Agencia de información laboral: <https://ail.ens.org.co/opinion/asi-quedo-el-trabajo-y-el-sindicalismo-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>. Escuela Nacional Sindical.

Banco de la República (2023). Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral.

Departamento Nacional de Planeación (2023). Así fueron los diálogos regionales. <https://dialogosregionales.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la vida 2022-2026”.

Embajada de E.U en Colombia. <https://co.usembassy.gov/es/comunicado-de-la-embajada-sobre-las-discusiones-de-la-reforma-laboral-en-colombia/>. Diciembre 13 de 2023.

Gutiérrez (2003). La Reforma Laboral no garantiza la generación de empleo: prevalece el simplismo. En Revista Semestre económico Volumen 6. No 11. Universidad de Medellín.

Gutiérrez (2015). El trabajo de los jóvenes: ¿Posibilidad o quimera? Una reflexión sobre su compleja realidad laboral en Medellín. Tesis Maestría (Inédita).

Harvey. D. (2012). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrurtu editores. Primera reimpresión. Buenos Aires, Argentina.

Ley No 2294 de 19 de mayo de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida”. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf

Mesa sobre Empleo (2000). Corporación Viva la Ciudadanía. “Propuestas para una Política Estratégica de Empleo en Colombia” Santafé de Bogotá.

Ministerio de trabajo. <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo/promocion-de-la-organizacion/trabajo-decente>

Ministerio de trabajo. Gobierno de los Estados Unidos respalda proyecto de Reforma laboral. En <https://www.mintrabajo.gov.co/comunicados/2023/mayo/gobierno-de-los-estados-unidos-respalda-proyecto-de-reforma-laboral>

Organización Internacional del Trabajo (2014). El Trabajo Decente una lucha por la dignidad humana.

Organización Internacional del Trabajo (s.f.d). presentación Trabajo digno y decente en Colombia. Extraído del portal: <https://www.sintraprevi.org/pdf/ecssi/TRABAJO%20DIGNO%20Y%20DECENTE%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Portal web: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/carlos-parra-dussan-533041/la-discapacidad-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-3703145>

Portal web: <https://franciscofajardoabogados.com/plan-nacional-de-desarrollo-priorizo-mano-de-obra-local-en-materia-de-contratacion-publica/>

Procuraduría General de la Nación (2007). Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas pública

Programa de gobierno “Colombia, potencial mundial de la vida” extraído del portal web: <https://gustavopetro.co/download-programa-de-gobierno/>

¿Qué es el trabajo decente?. Levaggi (2004). En https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

Samaniego N (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie macroeconomía del desarrollo CEPAL. Chile.

VALENCIA, O. N. (2004). Puente y abismo. Configuraciones subjetivas de los trabajadores en el tránsito a la flexibilidad. Ensayos laborales No 9. ENS. Medellín.

Avances y desafíos para el mundo del trabajo rural colombiano

Ana Milena Sastoque Herrera³⁴

Introducción.

El siguiente busca presentar al lector un contexto general de las dinámicas poblacionales y del trabajo en las áreas rurales colombianas, haciendo uso de información oficial construida por el DANE a partir del Censo Nacional 2018 y la Gran Encuesta Integral de Hogares (GEIH) en la que se busca problematizar las actuales dinámicas de transformación del país ligadas a las condiciones laborales de la ruralidad y la población campesina Colombiana.

Igualmente, se busca generar un paralelo de las Estatales recientes enfocadas en estas poblaciones a través de un breve repaso de los planes y políticas de estado impulsados en los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y el actual gobierno de Gustavo Petro, posicionando nuevamente los acuerdos de paz como una política de estado que garantizara vidas dignas, para la permanencia de la población en la ruralidad colombiana.

Finalmente se presentarán los desafíos a abordar desde este gobierno y se propondrán los mundos posibles si se continua o no con estas políticas.

La ruralidad colombiana dinámicas poblacionales en el mundo del trabajo

Según el Instituto Agustín Codazzi (IGAC, 2008, 2014) , Colombia cuenta con un total de 114 millones de hectáreas de las cuales 22 millones el 19,3% del territorio Nacional cuenta con una vocación para actividades agrícolas, 15 millones o sea el 13,3% con una vocación ganadera y 48 millones el 42% con vocación forestal.

Pero frente a la vocación existe una contradicción y es el uso de la tierra en la realidad, en el mismo estudio se determina que solo 5,3 millones de hectáreas se

³⁴ Socióloga, egresada de la Universidad Nacional de Colombia, integrante del Semillero de Investigación en Desarrollo Rural SINDER-UN, Estudiante de la maestría en medio ambiente y desarrollo del Instituto de Estudios Ambiental UNAL.

usan para cultivos agrícolas, mientras hay 34 millones de ha dedicadas a pastos y herbazales, siendo la ganadería uno de los mayores conflictos existentes en las tierras con dedicación productiva, esto sin incluir que existen actividades agropecuarias en zonas de protección ecosistémica, como lo son los páramos o Parques Nacionales Naturales, resultado de los múltiples procesos de Colonización que han marcado la expansión de la frontera agraria del país.

Uno de tantos temas que ha surgido en los análisis de conflictos por ejemplo tiene que ver con la delimitación de estos ecosistemas estratégicos, los cuales han resultado en múltiples luchas de campesinas y campesinos paramunos, por ejemplo, la comunidad de Sumapaz la cual ha vivenciado múltiples violencias y desde los 2000 ha buscado a través del sindicato de trabajadores agrícolas de Sumapaz SINTRAPAZ y la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS), constituir una zona de reserva campesina. (Comisión de la Verdad, 2019)

Es necesario tomar en cuenta que la categoría campesino debe entenderse como una identidad ligada a unos medios y modos de vida ligados al ambiente en que habitan, existe la hibridación de los medios por los que se obtiene el alimento, pues la ligazón de esta población no solo se da a través de la tierra, se incluyen otros elementos como el agua en el que la pesca también es un modo de vida rural y campesino, por ende ligado a un trabajo atípico, en donde las condiciones ambientales determinan la suerte de conseguir o no un producto, una cosecha, o una buena temporada de cría o pesca de estos productos.

El clima como base de estas relaciones es una determinante de la producción campesina, la cual aporta el 83.5% de los alimentos a Colombianas y Colombianos (Min Agricultura, 2016). En un contexto de crisis climática, en que la energía convencional basada en hidrocarburos es la mayor contaminante del planeta, afectando tanto a ecosistemas naturales como a socio-ecosistemas por medio de la cadena de producción. Que a través de procesos recientes de migración han establecido la configuración de un gran contingente de población Urbana frente a una disminución de la población rural y principalmente campesina.

Se aprecia por ejemplo en el gráfico 1 como desde mediados de siglo la población colombiana ha pasado de vivir en su mayoría en la ruralidad a tender a ser Urbana. Llegando a 2026 al finalizar el actual gobierno a tener menos de un 25% de población rural, en un país

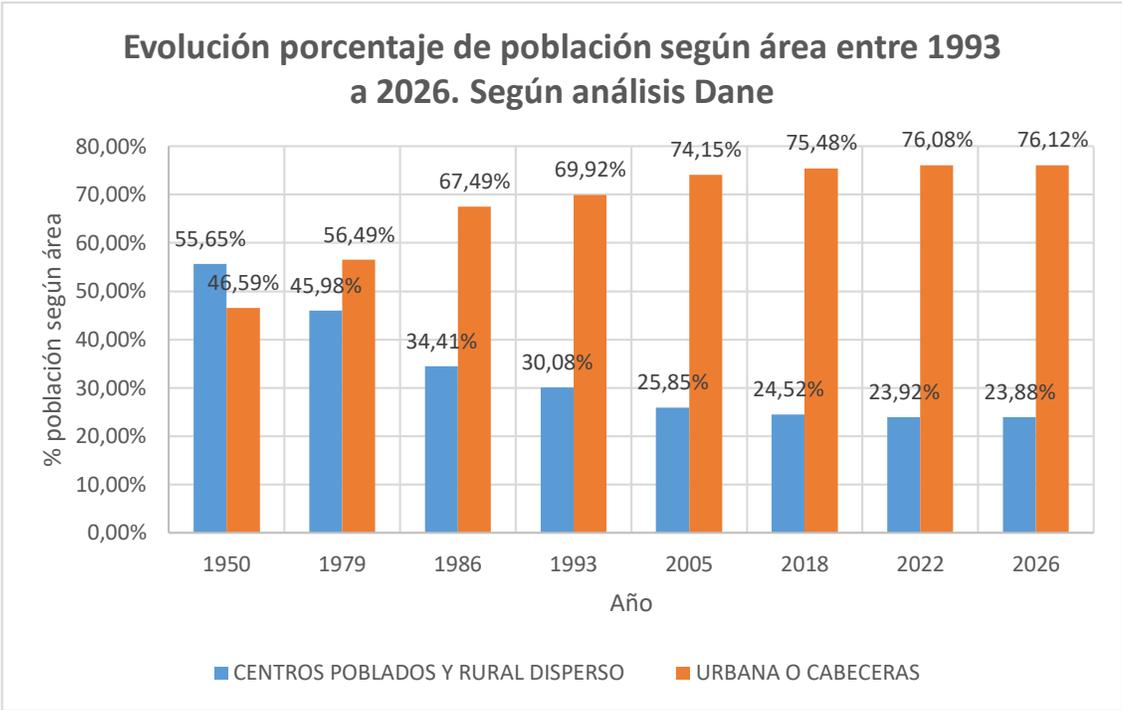


Gráfico 0-1 Evolución de la población Nacional según área. Gráfica construida a partir de la información de proyecciones poblacionales DANE 2018

El trabajo en cifras

Aunque el cambio demográfico del país se hace evidente, uno de los sectores que mayor empleo genera según las cifras DANE en la encuesta Nacional de Hogares se estima un 72,4% de la población rural nacional se encuentra en edad de trabajar y se cuenta con una tasa de participación global de 60,2% de esta población a nivel Nacional y una tasa de desempleo del 8,3% y un 8,5% de subempleo, la ruralidad de Colombia entonces cuenta con 8.357.000 personas en edad de trabajar de las cuales 3.498.000 se encuentra fuera de la fuerza laboral, mientras se cuenta con

4.617.000 personas ocupadas y se estima 416.000 personas se encontraban desocupadas en ese entonces.

Ahora tomando en cuenta solamente las cifras de desempleo en las regiones, en el primer semestre de 2022 la región con mayores tasas de desempleo rural y en cabeceras es la Oriental con un 10,05% , seguida de la Región Caribe con 9,1%, luego por la Región Central con un 7,6% y finalmente la Región Pacífica que cuenta con una tasa desempleo del 6,1%.

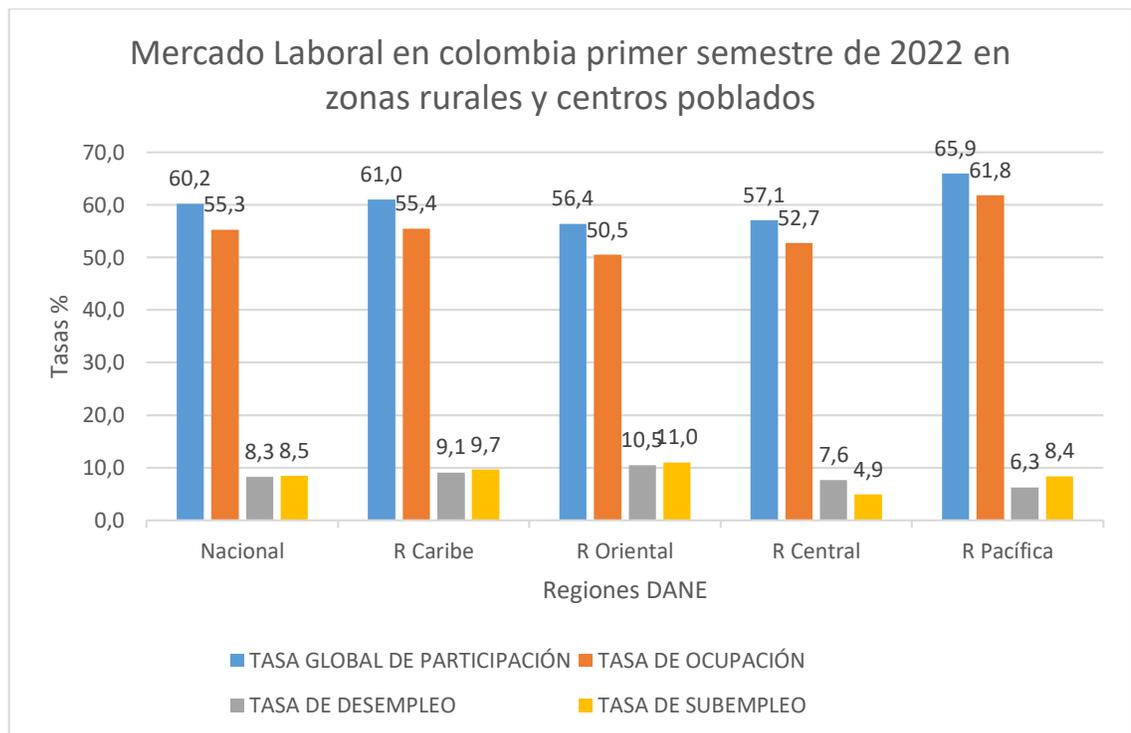


Gráfico 0-2 Tasas de mercado laboral de Colombia, primer semestre de 2022, según Encuesta Integrada de Hogares- GEIH representando 4 regiones. Región Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Magdalena, La Guajira. Región Oriental: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta. Región Central: Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Caquetá, Antioquia. Y Región Pacífica: Chocó, Cauca, Nariño, Valle.

Llama la atención los resultados de la Región Oriental en la que se evidencia un gran descuido en torno a la generación de empleos rurales para 4 departamentos

que cuentan con una gran importancia económica para el país, como lo es el departamento de Cundinamarca el cual alberga aproximadamente una quinta parte de la población del país si se incluye la ciudad de Bogotá, lo cual presenta nuevamente la centralidad de la generación de condiciones laborales para los entornos urbanos y no para las ruralidades, lo cual sigue entonces generando migraciones a las zonas urbanas en búsqueda de trabajo decentes que no existen, pues para la misma época en las cabeceras para la región oriental se presenta una tasa de desempleo del 13,9%. Por ende, las zonas urbanas colombianas no garantizan la oferta de empleo, por lo cual la informalidad se hace más que evidente en la generalidad del país.

Para el año 2022 se estima que las áreas rurales cuentan con una informalidad del 84,8% al finalizar el primer semestre, resultando en una formalidad de apenas un 15,2, siendo las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca las que presentan una proporción de informalidad del 92,1% presentando un aumento frente a cifras de 2005 del 88% de informalidad. Mientras en cabeceras municipales la informalidad tiene una proporción del 60,07% y un 39,3% de formalidad, con un 64,3% de informalidad en actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, presentándose un aumento de la informalidad frente a un 57,7% que existía en 2005, es decir que la informalidad en las actividades agropecuarias en lugar de disminuir a través del tiempo va en aumento.

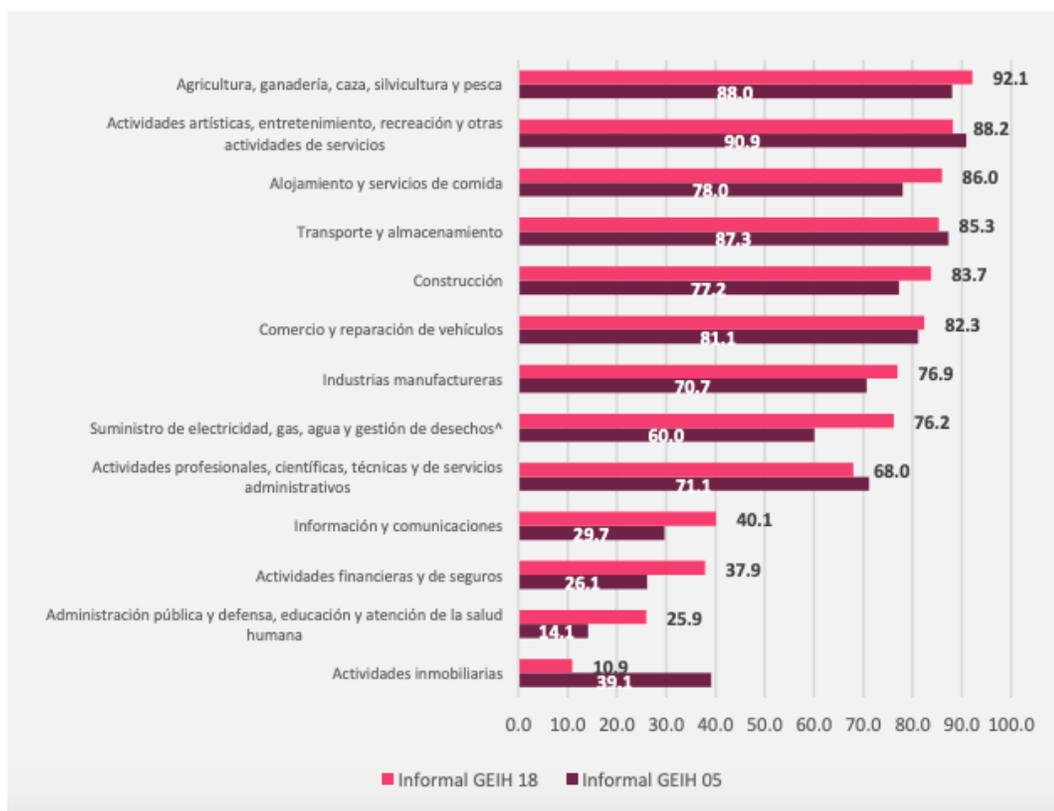


Imagen 0-1 Proporción de población ocupada informal según rama de actividad Centros poblados y rural disperso Trimestre móvil abril – junio 2022, tomado de presentación de nueva medición de informalidad laboral, 2022 DANE en el marco de la Gran Encuesta de Hogares-GEIH 2018

¿Cómo hablar de un trabajo decente en la ruralidad, si contamos con tan fuertes cifras de informalidad de este? Es necesario resaltar que la ruralidad Colombiana ha sido de los temas más invisibilizados a lo largo de la historia del país, esto incluye el no reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, el cual solo hasta 2018 obtiene un primer triunfo en este tema, con la inclusión de la identidad campesina como parte del CENSO nacional de ese año, siendo que para 2022 se calcula que las áreas rurales y centros poblados un 83,7% de la población se identifica como campesina, mientras que en las cabeceras municipales un 14,1% se identifica así.

Se estima que para el tercer trimestre de 2022 se cuenta con 6.511.000 campesinos ocupados en las siguientes actividades:

Ramas de actividad	Campesina	
	Total	Distribución (%)
Población ocupada	6.511	
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.735	42,0
Comercio y reparación de vehículos	826	12,7
Industria Manufacturera	459	7,0
Construcción	447	6,9
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	426	6,5
Alojamiento y servicios de comida	405	6,2
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	355	5,5
Transporte y almacenamiento	344	5,3
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	225	3,5
Explotación de minas y canteras	158	2,4
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	71	1,1
Actividades financieras y de seguros	25	0,4
Actividades inmobiliarias	19	0,3
Información y comunicaciones	17	0,3

Imagen 0-2 Tabla de población campesina ocupada, según ramas de actividad en el tercer trimestre de 2022. Imagen tomada de Boletín DANE de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018, Mercado Laboral de la población Campesina

La posición que ocupan la población campesina es en un 54% de trabajadores por cuenta propia, siendo una población total de 3.539.000 personas que viven de sus propios medios, mientras 1.634.000 trabajan para una empresa o particular y 589.000 son jornaleros o jornaleras, resalta también la presencia de trabajadores familiares sin remuneración con un total de 236.000. Por lo cual entre más dinámicas rurales tenga un municipio, más trabajadores por cuenta propia surgirán y mayores de tasas de ocupación se tendrán.

Posición ocupacional	Campesina	
	Total	Distribución (%)
Población ocupada	6.511	
Trabajador por cuenta propia	3.539	54,4
Obrero o empleado de empresa particular	1.634	25,1
Jornalero o Peón	589	9,1
Trabajador familiar sin remuneración	236	3,6
Empleado doméstico	196	3,0
Patrón o empleador	175	2,7
Obrero o empleado del gobierno	135	2,1

Imagen 0-3 Tabla Población ocupada, según posición ocupacional para la población campesina tercer trimestre de 2022, Imagen tomada de Boletín DANE de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018, Mercado Laboral de la población Campesina.

Pero lo anterior no implica que estos trabajos sean formales, sino que en la ruralidad como se había presentado la informalidad cubre gran parte de las actividades y en lugar de disminuir ha ido aumentando año a año. Esto implica un reto para el actual gobierno, pues utilizar una categoría relacionada al trabajo en zonas urbanas, para los trabajos atípicos como aquellos rurales no puede usarse de forma tradicional.

Por lo cual es necesario primero distinguir que el trabajo agrario reviste mayores complejidades de análisis y comprensión de los trabajos clásicos, principalmente urbanos. Pues, no solo es un medio de vida, si no un modo o estilo de vida por lo cual reviste de condiciones no solo al trabajador, sino a su familia y debe incluir entonces las actividades del cuidado dentro de este mismo análisis, pues se continúa invisibilizando estas actividades principalmente realizadas por mujeres, según la encuesta integrada de hogares, se estima que para el tercer trimestre de 2022 las mujeres tienen una diferencia de puntos porcentuales frente a los hombres de un 8,8% mayor de tasa de desempleo. Por lo cual en la ruralidad existen tremendas brechas laborales con respecto a condiciones de género, tema que ha

llegado a una generalidad pero que requiere de una mayor profundización de análisis, en los que la propiedad de la tierra también influye frente a las actividades de ocupaciones laborales rurales.

Indicadores	Campesina		
	Hombre	Mujer	Diferencia p.p
TGP	78,9	42,8	36,1
TO	74,0	36,4	37,6
TD	6,2	15,0	-8,8

Imagen 0-4 Tasa global de participación, tasa de ocupación y desempleo según sexo para la población campesina, tercer trimestre de 2022. Imagen tomada del Boletín de Población Campesina 2022.

El campesinado de objeto a actor de la toma de decisiones. Un gobierno en transición hacia el reconocimiento e inclusión de actores en la ruralidad.

Históricamente Colombia ha contado con una fuerte población campesina y los trabajos rurales han contado con una bajo seguimiento y más se ha optado por un descuido por parte de los gobiernos de turno, siendo la ruralidad el principal espacio de desarrollo del conflicto armado Colombiano, esto se demuestra con los acuerdos firmados por las FARC en el año 2016, siendo el título del primer punto de este “Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral” en este se resalta la diversidad existente en el país y como está diversidad ha garantizado el desarrollo del mismo en medio de la guerra y altas tasas de pobreza, con el fin de garantizar una Reforma Rural Integral, se considera deben existir la integración de las regiones a través de 8 pilares dictados por el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI):

1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral
2. Ordenamiento de la propiedad rural y uso del suelo
3. Desarrollo social: Salud

4. Desarrollo Social: Educación Rural
5. Desarrollo Social: Vivienda Rural Potable
6. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa
7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
8. Planes de Acción para la transformación regional

Aunque estos puntos pueden considerarse interdependientes, el pilar 6 con sus estrategias es el que se pasara a revisar, las cuales incluían estrategias para: 1. La Economía solidaria y cooperativa, 2. Asistencia integral e innovación tecnológica, 3, Capital semilla, 4. Accesos y financiamiento, 5. Aseguramiento y normalización de cartera, 6. Mercadeo. 7. Erradicación del trabajo infantil, 8. Protección social rural, 9. Formalización del empleo rural. De estas estrategias no existe un seguimiento o medición asociada después de terminado el segundo periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, siendo que este acuerdo es una política de Estado que sigue vigente en el país.

En el momento en que entra un nuevo gobierno, esta vez encabezado por Iván Duque, primero desaparecen los esfuerzos y sistematizaciones rigurosas del acuerdo de paz y más bien parece que estas se nuclean. Ya en este gobierno se proponen tres pactos estructurales siendo el segundo pacto el que resalta titulado “ Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” siendo aquí el emprendimiento el principal modo de la búsqueda de la formalización, pero como se evidencia más adelante la formalización de los empleos rurales tiende más bien a decaer, por lo que la solución propuesta del emprendimiento y la financiación de estos proyectos no responde a las necesidades de la población rural, si no a un grupo que requiere de la generación de ecosistemas para tal actividad, ignorando las condiciones y visiones propias de una población rural mayoritariamente campesina y nuevamente enmarcando al empresariado como el principal actor con el cual el gobierno conversará directamente.

Es necesario destacar que no existe aquí tampoco un seguimiento de resultados de estos pilares, más bien se da una serie de inversiones, pero no el resultado de estas. Cabe destacar que en este gobierno se pierde la conexión con el PMI, por lo que los grandes pactos se desconectan del proceso, aunque muchos de los temas propuestos se interconectan, tales como: la formalización de la tenencia, acceso a servicios públicos. (DNP, 2019)

El 17 de diciembre del año 2018, la ONU aprobó la declaración de los Derechos del Campesinado, luego de una lucha de más de 20 años de organizaciones campesinas del mundo, agrupadas en La Vía Campesina, esta declaración en ese momento Colombia se abstuvo de votar, la constitución Colombiana no logro proteger ni reconocer a esta población en su integralidad y solamente protegió su dimensión económica, por lo que esta declaración integra más dimensiones que las existentes en la jurisprudencia Colombiana, las cuales son:

Dimensión Territorial, Dimensión cultural, dimensión política/organizativa y dimensión productiva, reconociendo así la relación con la tierra, el agua y la naturaleza, el derecho a disfrutar de su propia cultura sin injerencias ni discriminaciones, el derecho a organizarse para proteger sus intereses y negociar colectivamente al igual que la obligación del estado a fomentar procesos organizativos. En lo productivo se reconoce el derecho a que se le faciliten los medios de producción necesarios para garantizar su vida, hay un llamado a la producción sostenible y la protección de estas sociedades frente a terceros que irrumpen en los territorios (Trasnacionales o empresas extractivistas) por parte del Estado. (Dejusticia, 2022) Esta declaración es aprobada en Colombia a través de la reforma al Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia el 14 de junio de 2023 por medio del acto legislativo 01 de 2023.

En el año 2022 luego de una Pandemia y una serie de paros civiles, llega al gobierno Nacional el proyecto de Gustavo Petro el cual posee 5 grandes transformaciones que son:

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua
2. Seguridad Humana y Justicia Social
3. Derecho humano a la alimentación
4. Transformación productiva, internacionalización y acción por el clima
5. Convergencia Regional

Estas metas reconocen en un primer momento la inclusión de actores de importancia para el logro de estas, en el cual el desarrollo de una participación inclusiva de los actores del territorio es vital, resaltando aquí la visión sistémica y no sectorizada como se observa tradicionalmente, frente a cada una de las transformaciones propuestas, todos los actores poseen algún tipo de injerencia. En la siguiente tabla se pueden apreciar las metas y transformaciones para la población rural

Transformación	Metas
1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua	<ul style="list-style-type: none"> -Entrega masiva de tierras. 2,9 millones de hectáreas restituidas y tituladas - Formalización de la pequeña y mediana propiedad rural -Catastro Multipropósito para una reforma rural integral
2. Seguridad Humana y Justicia Social	<ul style="list-style-type: none"> -Impulso de la economía popular -Disminución de las horas de cuidado no remunerado
3. Derecho humano a la alimentación	<ul style="list-style-type: none"> -Disminuir la pobreza extrema a un dígito - Infraestructura para la Soberanía Alimentaria. Fortalecimiento de 96 instalaciones portuarias.

	<ul style="list-style-type: none"> - Producción para la vida: Aumentar un 10,38% la producción de cadenas agrícolas priorizadas para el derecho humano a la alimentación.
4. Transformación productiva, internacionalización y acción por el clima	<ul style="list-style-type: none"> -Transición energética - Ampliar las áreas de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas a 1,7 millones de hectáreas -Llegar a 2,14 millones de toneladas de CO2 mitigadas en el sector transporte
5. Convergencia Regional	<ul style="list-style-type: none"> -Llegar a 88.000 Kilómetros de vías terciarias intervenidas -Reducir el porcentaje de costo logístico sobre las ventas en 10,1 puntos porcentuales

Tabla 0.1 Transformaciones y metas del PND "Colombia Potencia Mundial de la Vida" asociadas a la actividad laboral campesina.

Como se presentó anteriormente, en 2018 los derechos campesinos se obtienen como triunfo de las luchas de la Vía campesina y en este nuevo plan de desarrollo, el campesinado pasa a ser leído como sujeto u actor del cambio, por lo que este gobierno posee una apuesta clara para iniciar la reparación a esta población históricamente invisibilizada.

Se debe tener en cuenta que las legítimas demandas del campesinado no se agotan en el PND, pues existen otros mecanismos y herramientas para la transformación del campo, como los 16 Planes Nacionales Sectoriales derivados del Acuerdo Final de Paz, que contribuirán a la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral, y de los proyectos de acto legislativo de

iniciativa de gobierno que actualmente hacen trámite en el Congreso de la República. Se busca crear la Jurisdicción Agraria y Rural y reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. (DNP, 2023)

Se destaca entonces, el esfuerzo por recuperar procesos que habían sido dejados a un lado por gobiernos anteriores, el impulso de figuras de territorialidad campesina como la Zonas de Reserva Campesina, el acceso a la tierra, la formalización de la tenencia de la tierra, el catastro multipropósito y las zonas garantes de la alimentación como parte de las determinantes de superior jerarquía del ordenamiento territorial.

El impulso y reconocimiento de la economía campesina, promoviendo la economía popular y comunitaria a través de la Reforma Rural Integral optando por modelos que incentiven las prácticas agroecológicas, ligadas a modelos educativos pertinentes a los territorios y se promoverá la participación del campesinado fortaleciendo y fomentando la asociatividad de esta población.

Desafíos y mundos posibles para la garantía de condiciones laborales y de vida en la ruralidad colombiana.

Un primer desafío para los estados en general se relaciona directamente con la necesidad de generar visiones integrales y no sectoriales de las políticas, esto requiere de un dialogo que integre a todas las carteras del gobierno, lo cual permitirá el enfoque de los recursos de manera conjunta haciendo cumplimiento a los principios de coordinación, concurrencia, prioridad del gasto público, continuidad y coherencia, pues las acciones no solo deben ser directrices que no se integren a la implementación en las diferentes escalas de acción requeridas Nacional-Regional-Local.

Bajo esta mirada de integralidad, es necesario seguir resaltando que el mejoramiento de las condiciones laborales de las zonas rurales, garantizando a prestaciones mínimas del trabajo, entre estos el aseguramiento de riesgos

laborales. Lo anterior repercutirá en el mejoramiento de la vida de estas poblaciones, eso sí, esto debe estar ligado a que se deben respetar las cosmovisiones de los territorios en los que se realice algún tipo de intervención, pues el bienestar no se lee en consumos, sino en la noción del buen vivir o el vivir sabroso para los trabajadores rurales como lo propone la Vicepresidenta Francia Márquez, por lo cual las intervenciones territoriales deben partir de fuertes componentes de participación, generación de capacidades e impulso de las autonomías de la poblacionales.

Por otro lado, un desafío que sigue presente parte del reconocimiento del cuidado como una actividad laboral que debe empezar a ser reconocida y remunerada, además de garantizar el acceso a la propiedad a las mujeres, ya que quien domina los medios de producción establece las reglas de participación en el trabajo, como lo presenta la profesora Magdalena León (1977) de esta forma se sigue invisibilizando al jornada completa de trabajo que cumplen las mujeres, propuesta por la misma autora en torno a la unidad de producción-reproducción (1982)

La búsqueda de la permanencia de la población rural en estas áreas es una apuesta no solo de garantía al derecho a la alimentación de la población, sino también, a la preservación de prácticas y saberes ancestrales que solo en estos territorios se desarrolla de forma óptima, pero, esta permanencia debe garantizarse por medio de la generación de infraestructura, mejora de las condiciones de vida, presencia institucional integral, acceso y tenencia a los medios de producción en este caso la tierra, disminución de las cadenas de transformación y comercio de productos rurales, por ende un fortalecimiento de la industria de transformación en Colombia y la disminución de las huella humana en el planeta, tomando todo lo anterior, una reforma agraria integral implica no solo la garantía de la producción campesina, sino la posibilidad de transitar hacia la soberanía alimentaria de la Nación y sus regiones.

Finalmente, la vigilancia en función a la disminución del uso por conflictos de uso de suelo pasan tanto por una reforma agraria, como por la generación de ordenamientos territoriales que respondan tanto a las realidades ecosistémicas como sociales de la Nación, esto implica seguir pensando en cerrar brechas

territoriales entre lo urbano y lo rural, en que se resalte esa interdependencia existente en ambos lugares, buscando también una mejor gestión de intercambio de recursos y residuos entre ambas áreas.

Referencias

- Comisión de la Verdad. (2019). Sumapaz: la eterna disputa por el páramo. *Noticias*.
- DANE. (2018). Proyecciones poblacionales. Censo Nacional de Población y Vivienda <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- DANE (2022). Mercado Laboral. Nueva Medición de informalidad laboral, Julio de 2022. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/Nueva_medicion_informalidad.pdf
- DANE (2022) Mercado laboral de la población campesina, Boletín técnico, Julio-Septiembre de 2022 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_campesina/boletin_GEIH_poblacion-campesina_jul22_sep22.pdf
- Dejusticia (2022) ¿Por qué la Declaración de los derechos del Campesinado es importante para Colombia? <https://www.dejusticia.org/por-que-la-declaracion-de-los-derechos-del-campesinado-es-importante-para-colombia/#:~:text=Hay%20tres%20de%20ellos%20que,no%20sea%20despojado%20de%20ella.>
- De Leal León, M (1977) La mujer y el desarrollo en Colombia, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población-ACET- Bogotá 1977
- De Leal León, M (1982) La realidad colombiana. Debate sobre la mujer en America Latina y el Caribe: discusión acerca de la unidad Producción-Reproducción, Tomo II, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población-ACET- Bogotá, 1982

- DNP (2016) Plan Marco de Implementación del acuerdo de Paz PMI.
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Puntos/CargarPuntos>
- DNP (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf
- DNP (2023) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- IGAC. (2008). *Estudio de conflicto de uso del territorio en Colombia, imágenes 2000-2002*.
- IGAC. (2014). *Tan solo el 0,3 por ciento de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas: IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi*. IGAC.
<https://igac.gov.co/es/noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac>
- Min Agricultura. (2016, octubre 26). *El 83.5% de los alimentos que consumen los colombianos son producidos por nuestros campesinos*. Noticias.
<https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/EI-83-de-los-alimentos-que-consumen-los-colombianos-son-producidos-por-nuestros-campesinos.aspx>
- Min Trabajo (2023) Trabajo por el cambio, Proyecto de Reforma Laboral.
https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Proyecto_Reforma_Laboral_Congreso_removed.pdf/e7cac4fb-af1a-1b1a-79bc-7b29c5485a52?t=1679069104516

Reconocimiento del sindicalismo como sujeto de reparación colectiva

**Andrea Toro Jiménez
Viviana Colorado López**

Introducción.

En el contexto colombiano, los procesos identitarios y las representaciones sociales en torno a lo sindical tienen como particularidad ser comprendidos a partir de lo antisindical, es decir, desde un sistema cultural, social y político, que históricamente y de forma reiterativa, dota de sentidos, significados y representaciones sociales negativas a los sujetos y al quehacer sindical; agudizando con ello la exclusión, la estigmatización y la violencia contra el sindicalismo. En medio de este contexto, ha existido una enorme brecha entre el derecho a la libertad sindical consagrado en instrumentos de protección a nivel nacional e internacional, y las realidades vividas por la población sindical.

El sindicalismo colombiano ha sido un actor colectivo fundamental en las luchas por la dignificación del trabajo, la defensa de derechos, los procesos de democratización, la búsqueda de la justicia social y de la paz. Sin embargo, estas apuestas por construir una mejor sociedad, lejos de ser reconocidas y legitimadas; a menudo han sido permeadas por diversas formas de estigmatización y violencias; llegando a consolidar un modo de tratamiento basado en la exclusión sistemática, la vulneración de derechos, la violación de libertades sindicales y la restricción de garantías democráticas. En efecto, una de las principales marcas que lleva consigo el movimiento sindical colombiano, tienen que ver con una profunda estigmatización como principal factor de persistencia de la más sistemática y selectiva violencia antisindical, que se haya conocido en el mundo. Así lo corroboran alrededor de 15.823 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia entre el 01 de enero de 1971 y el 17 de noviembre de 2023, de las cuales 3.328 han sido homicidios. 12.264 hechos se han cometido contra hombres, mientras que, en 3.559 casos las víctimas han sido mujeres. 6.738 casos se han focalizado en la dirigencia sindical (Sinderh, ENS, reporte con corte a 17 de noviembre de 2023).

Tabla. Violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, del 01 de enero de 1971 al 17 de noviembre de 2023

Tipo de violación	Mujeres	Hombres	Total general
Amenazas	2016	5873	7889
Homicidios	345	2983	3328
Desplazamiento forzado	898	1089	1987
Detención arbitraria	62	719	781
Hostigamiento	117	630	747
Atentado con o sin lesiones	51	398	449
Desaparición forzada	17	238	255
Secuestro	27	173	200
Tortura	10	101	111
Allanamiento ilegal	15	58	73
Homicidio de familiar	1	2	3
Total general	3559	12264	15823

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH

Como se observa, el debate sobre la historia del sindicalismo gira en torno a unos altos índices de victimización sostenida por más de cinco décadas, intrínsecamente articulada con una profunda cultura antisindical. Ambos fenómenos perviven en la actualidad. Esto en su conjunto, y los graves daños individuales y colectivos que de allí se derivan, se constituyen en el trasfondo de la exigencia de las víctimas de la violencia antisindical por el derecho a la reparación colectiva e integral al movimiento sindical colombiano.

Entonces ¿Cuáles son las dimensiones del daño que se buscan resarcir por medio de la reparación al sindicalismo? se identifican graves impactos relacionados con violaciones a los derechos humanos, vulneraciones a los derechos laborales, restricciones al ejercicio de la libertad sindical, limitaciones a las libertades fundamentales y a las garantías democráticas. En otras palabras, el exterminio de miles de vidas y de liderazgos sindicales, la persecución sistemática, el

desplazamiento forzado y el exilio, la desaparición y/o el debilitamiento de organizaciones sindicales y/o de sus convenciones colectivas, así como la vulneración y pérdida de derechos, ocasionaron enormes daños a la democracia y a miles de familias que vieron rotos sus proyectos de vida.

El esclarecimiento de la violencia antisindical como medida reparadora: Aportes de la Comisión de la Verdad

Han sido varios e importantes los intentos que ha realizado el movimiento sindical para visibilizar las violencias que se han cernido sobre hombres y mujeres sindicalistas, activistas, dirigentes, y asesores/as sindicales, en el marco de una violencia sociopolítica que se exacerba en medio del conflicto armado interno en Colombia. Dichos esfuerzos han sido acompañados por aportes de organizaciones sociales y de la academia a través de ejercicios de memoria histórica, investigaciones sobre violencia antisindical, informes sobre graves violaciones a los derechos humanos de sindicalistas, denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Si bien, todo lo anterior en su conjunto ha contribuido en el esclarecimiento histórico y la visibilización de la violencia antisindical, el trabajo de escucha e investigación realizado recientemente por la Comisión de la Verdad (CEV)³⁵ marca un hito histórico en materia del reconocimiento de la existencia de una violencia antisindical exacerbada por el conflicto armado, social y político en Colombia.

Dentro del universo plural de víctimas que vieron en la Comisión de la Verdad una oportunidad para avanzar en materia de verdad y memoria, el movimiento sindical colombiano acudió a esta instancia en el marco de una apuesta común liderada por la CUT, la CTC, la CGT y Fecode. Disponiéndose a fortalecer un proceso de participación e incidencia por la verdad histórica de la violencia antisindical en el

³⁵ En el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC -EP, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017, se creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, como un mecanismo de carácter temporal y extrajudicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR, para conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas durante el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad.

marco del conflicto armado. Además de las centrales y la federación, otros sindicatos aportaron sus testimonios, archivos e informes, entre ellos la USO, Fensuagro, Sintraofan, Sittelecom, Sintramienergetica, Anthoc, Sintraunicol, Adida y Sindicatos de la palma en el Magdalena Medio. Las mujeres sindicalistas, víctimas y familiares de sindicalistas victimizados, asesores sindicales y sindicalistas en el exilio también aportaron sus relatos. Más de 500 testimonios individuales, algunos testimonios colectivos, 16 informes de organizaciones sindicales, 13 informes de organizaciones sociales territoriales y al menos 5 bases de datos de organizaciones de la sociedad civil, fueron recopilados por la Comisión de la Verdad.

La labor adelantada por el movimiento sindical y la Comisión de la Verdad dejó ver que las luchas por la memoria y por los derechos de las víctimas de la violencia antisindical, llevadas a cabo desde décadas atrás habían encontrado un nuevo camino; evidenciando que las verdades al respecto de la violencia antisindical continúan siendo un escenario de disputa. Sin embargo, la Comisión representó la esperanza de avanzar en materia de la deuda histórica que existe con las víctimas del movimiento sindical más estigmatizado y victimizado en el mundo; así como la posibilidad de que estas voces sindicales fueran escuchadas atentamente en el relato de la extensa violencia sociopolítica que ha vivido el país, en este caso, como violencia antisindical, que no lo solamente afecta a una o un sindicalista, y su organización, afecta su familia, la sociedad y en definitiva a la democracia del país.

“Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano” (Comisión de la Verdad, 2022a) se denomina el informe de caso, anexo del capítulo *“Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas”* (Comisión de la Verdad, 2022b) del Informe Final *“Hay futuro si hay verdad”* (Comisión de la Verdad, 2022c) de la Comisión de **E** esclarecimiento de la Verdad presentado el 28 de junio de 2022. Dicho informe de caso en un tejido de testimonios, datos y análisis da cuenta de un contexto de sistematicidad y selectividad de violaciones a los derechos de humanos de los sindicalistas,

sostenida en el tiempo a través de elementos culturales, comunicativos, jurídicos y políticos, señalando dos grandes patrones de victimización:

- i) El sindicalismo convertido en enemigo interno: estigmatización, persecución y exterminio. La estigmatización del movimiento sindical ha estado ligada por décadas a la intensificación de la violencia en su contra, cuyo elemento dominante se fundamenta en la concepción de “enemigo”, es decir, el sindicalista es considerado un sujeto nocivo y peligroso que se debe neutralizar o eliminar. A su vez, se logra instalar en la opinión pública, bajo un lenguaje que se ha ido transformado en el tiempo, entre enemigo del Estado, de la empresa o del desarrollo, entre otros. Etiquetando así a un grupo social heterogéneo compuesto por una amalgama de organizaciones, personas y aspiraciones que representan las luchas obreras, campesinas, ambientales y la defensa de lo público. Y por ello, entran frecuentemente en choque directo con los paradigmas de orden y seguridad promulgados por el propio Estado, y una política que privilegia el mantenimiento del “statu quo” frente a un papel promotor de derechos y políticas de desarrollo humano.
- ii) El trato “contrainsurgente” a la conflictividad social como una causa y persistencia de la violencia antisindical. Antes de la propia existencia de la insurgencia el Estado ejerció un trato contrainsurgente a la conflictividad social propia del movimiento obrero. El trato hostil que desplegó el Estado contra la organización de trabajadores en reivindicación y acceso a derechos, propendió por el mantenimiento de un “statu quo” socioeconómico, ligado a la idea de orden público en donde el movimiento sindical era considerado como problemático o peligroso, y por tanto sus acciones fueron castigadas con disposiciones legales, judiciales y letales.

El informe de caso evidencia estos patrones a través de una línea de tiempo que da cuenta de un contexto previo de ilegalización y persecución al movimiento sindical emergente con restricciones a la libertad sindical y represión. Convirtiéndose en violencia directa y letal en la configuración, consolidación y difuminación del conflicto armado en diferentes periodos, a la par de la creación y fortalecimiento del

paramilitarismo como una estrategia contrainsurgente, a la cual fue vinculado el movimiento sindical dada su apuesta por las transformaciones socio laborales y las garantías de derechos en diferentes ámbitos como la educación, la propiedad de la tierra, la salud, la privatización del Estado y la defensa de los derechos humanos entre otros.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en dicho informe de caso reconoce la existencia de más de 15.000 hechos victimizantes contra sindicalistas, líderes, directivos y asesores sindicales ocurridos en el marco del conflicto armado por su labor sindical, social y sus apuestas políticas entre la década de los 80 y el año 2022. Esta violencia se asentó en i) el cuestionamiento de la acción sindical, las demandas laborales y la huelga, ii) el ataque a sindicalistas por su participación política, iii) la imposición de cambios legislativos y políticas económicas, y iv) desconocer su ejercicio de liderazgo y movilización social.

En una importante apuesta por el esclarecimiento de esta violencia antisindical en el marco del conflicto armado, social y político en Colombia, el informe identificó responsabilidades colectivas heterogéneas en cabeza del Estado, prácticas empresariales y la insurgencia. Así el *Estado* tiene un papel esencial y primario de responsabilidad en la cadena que ha posibilitado este tipo de violencia histórica y sistemática, creador de una situación objetiva de violencias en contra de lo sindical tanto desde lo discursivo como desde los hechos materiales. Además de no proporcionar garantías suficientes para el ejercicio sindical, en hechos como la promoción de la estigmatización, la persecución y el trato contrainsurgente a la movilización social, la creación del paramilitarismo, el accionar directo de la Fuerza Pública y otros agentes del Estado vinculados a labores de inteligencia, la impunidad y la persecución judicial al sindicalismo.

Por su parte, en el seguimiento a sentencias judiciales, algunos *empresarios* y *sectores empresariales* se han encontrado responsables de financiar y hacer alianzas con el paramilitarismo; y empresas de seguridad privada de estar vinculadas al paramilitarismo adelantaron estrategias de persecución y exterminio de sindicalistas. Igualmente, prácticas como alianzas con entidades del Estado para

el desarrollo de políticas contrainsurgentes en empresas y los territorios donde adelantan sus acciones que desencadenaron procesos de estigmatización, seguimiento, persecución y judicialización a sindicalistas, líderes y directivos sindicales.

Entre las *verdades inaplazables* el informe estima que la violencia sistemática dirigida contra al movimiento sindical ha tenido un fuerte impacto en la calidad de la democracia en Colombia y en el propio estado de derecho. Dado que, por una parte, el ejercicio de esta violencia ha limitado los derechos sindicales, que son un indicador de las libertades de asociación, reunión y expresión. Y por otra, ha cuestionado y puesto en enorme peligro el ejercicio de la lucha por los derechos laborales, y más ampliamente los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez ha reconocido la labor de las mujeres y hombres sindicalistas, sus organizaciones, líderes, directivas y asesores como dinamizadores de procesos sociales y políticos de trascendencia nacional y dinamizadores de la democracia, frente a su estigmatización histórica. Reconociendo también un fuerte impacto sociocultural que limita el fortalecimiento del movimiento sindical tras la diseminación de una cultura antisindical, que en el marco del conflicto armado interno cegó la vida de más 3000 mujeres y hombres sindicalistas, a las que se suman más de 12.000 hechos victimizantes.

Con este informe de caso la Comisión para el esclarecimiento de la verdad entregó un importante legado al movimiento sindical y la sociedad colombiana, frente al esclarecimiento de los factores dinamizadores de violencia antisindical en el marco del conflicto armado, en virtud del derecho a conocer lo ocurrido dignificando a las víctimas, aportando a su reparación y sentando las bases para la no repetición. Sin que esto signifique un punto de llegada, sino un punto de partida para el esclarecimiento de las responsabilidades, contextos, patrones e impactos, que la violencia antisindical a generó en el ejercicio de la democracia, el modelo económico, y el liderazgo social del sindicalismo.

Una década transitando hacia la reparación del movimiento sindical: avances y desafíos

Así como la victimización contra el movimiento sindical colombiano ha sido histórica, también se destaca su capacidad de agencia, sus formas de afrontamiento y de resistencia, siendo las agendas por la defensa de los derechos humanos uno de sus principales legados. Con presencia de una amplia red de defensores y defensoras sindicales en distintas regiones del territorio nacional, trabajando por la promoción de los derechos, la libertad sindical, la documentación y la denuncia ante vulneraciones, la exigencia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Desde mucho antes de que cualquier marco normativo o jurídico incluyera la reparación colectiva para las víctimas en Colombia, el movimiento sindical y las familias de las víctimas, ya venían promoviendo el debate sobre la exigencia de este derecho. La reparación colectiva en el país inició con algunos casos piloto en cabeza de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en el contexto de implementación de la Ley 975 de 2005. Posteriormente, con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se crea formalmente el programa de reparación colectiva, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). Esto abrió la posibilidad de iniciar el proceso de reparación colectiva con el movimiento sindical en el año 2012, en cuya fase inicial de alistamiento se realizaron encuentros nacionales y regionales con organizaciones sindicales y una cumbre de mujeres sindicalistas, buscando comprender las estructuras y dinámicas propias de los sujetos sindicales, así como las lógicas y modalidades de violencia antisindical enfrentadas, como punto de partida para trazar la ruta del proceso.

Sin embargo, pasada una década desde que inició esta apuesta, los avances son bastante limitados, pues el proceso se quedó estancado en la fase de alistamiento. En efecto, el 8 de abril de 2016 en el marco de la conmemoración del “**Día Nacional de las Víctimas del Conflicto Armado**”, en el salón Antonio Nariño del Capitolio Nacional se realizó una audiencia pública a la cual fueron citadas autoridades

nacionales que tenían en su agenda la reparación colectiva del movimiento sindical, con el fin de hacer rendición de cuentas sobre los avances del proceso (Agencia de Información Laboral, abril 07 de 2016). El resultado de la audiencia encendió las alertas, aumentó la presión del movimiento sindical y el Gobierno de Juan Manuel Santos reaccionó, el 18 de abril promulgó el Decreto 624 mediante el cual se creaba la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales para la Reparación al Movimiento Sindical.

Este impulso generó nuevas expectativas, sin embargo, una vez más el proceso tropezó con limitantes, la Mesa fue instalada formalmente el 23 de octubre de 2019, más de tres años después de su creación. El Gobierno de Duque accedió a instalar formalmente la Mesa ante la insistencia del movimiento sindical, toda vez que era un compromiso frente al cual el Estado tenía una deuda con el movimiento sindical.

Según el decreto 624, la Mesa la integran dos representantes por cada central sindical (CUT, CTC y CGT) y de Fecode. Por el Gobierno los ministros del Interior, Hacienda, Justicia, Trabajo y Educación, o sus delegados. También el Defensor del Pueblo y los directores de Planeación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual coordinará la Mesa (Agencia de Información Laboral, octubre 15 de 2019).

A su vez, las principales funciones de la Mesa son: i) contribuir a la consolidación de una cultura de respeto, reconocimiento y fortalecimiento del Movimiento Sindical como actor clave en el funcionamiento de la democracia, así como la defensa de los derechos de los trabajadores y las libertades sindicales y de la vigencia del Estado Social de Derecho; ii) acompañar la implementación del proceso de reparación colectiva al movimiento sindical, tendiente a la formulación y ejecución de las medidas de reparación dentro del plan integral; iii) apoyar el diseño y formulación de proyectos, planes y programas para la construcción e implementación de la política pública de reparación colectiva al movimiento sindical, con enfoque transformador y diferencial que contribuya a la garantía del goce efectivo de los derechos y libertades sindicales; iv) formular recomendaciones

tendientes a garantizar las medidas de reparación establecidas en el Plan Integral de Reparación Colectiva; v) propender por la participación de los miembros del movimiento sindical en el proceso de reparación colectiva; vi) crear las comisiones o grupos de trabajo que considere necesarios para el desarrollo de las propuestas de reparación colectiva; vii) determinar la creación de grupos de trabajo con expertos que estime convenientes para el estudio de asuntos específicos relacionados con su objeto; viii) darse su propio reglamento, lo que incluye, entre otros aspectos, lo referente a elaboración y depósito de actas, y determine las funciones de la Secretaría Técnica adicionales a las establecidas en el Decreto; y viii) crear una comisión de trabajo de seguimiento y avances del proceso (Agencia de Información Laboral, octubre 15 de 2019).

Pese a los esfuerzos realizados y a la definición de estos criterios en el marco de la instalación de la Mesa, esto no representó para el proceso el impulso requerido. Fue necesario que, pasada una década, se diera un cambio hacia un gobierno alternativo, progresista, con enfoque social y garantista de los derechos humanos, para que la agenda aplazada sobre la reparación colectiva al movimiento sindical fuera priorizada por el Gobierno de Gustavo Petro.

A dos meses de posesionado el gobierno del cambio, 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. En este evento convocado por el Ministerio del Trabajo y la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV), participaron organizaciones sindicales y organizaciones de derechos humanos, también el Comité de Seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (Agencia de Información Laboral, octubre 25 de 2022). La Mesa garantizará la interlocución entre las centrales obreras y el Estado con el fin de que la reparación colectiva del movimiento sindical sea sólida y sostenible, y las medidas que se contemplan contribuyan al goce efectivos de los derechos y libertades sindicales (Unidad para las Víctimas-UARIV, 2022).

Este acto político fue de una importancia muy significativa, ya que reactivó un proceso que caminó a media marcha por casi una década, con unos avances muy limitados. En esta nueva coyuntura del gobierno del cambio, el Ministerio del Trabajo convocó a este evento público para dar un mensaje de voluntad política frente a la reactivación del proceso de reparación colectiva al sindicalismo; asimismo el espacio fue aprovechado para conmemorar y dignificar las víctimas individuales y colectivas de la violencia antisindical, así como a sus familias.

La Ministra 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 de 2016 y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

Por su parte, la nueva directora de la Unidad para las Víctimas Patricia Tobón, hizo énfasis en que la Mesa Permanente de Concertación ha sido un logro del movimiento sindical, anunciando a su vez, el compromiso de esta dependencia para avanzar en el acceso a los derechos de las víctimas de la violencia antisindical. Adicionalmente, se comprometió a sensibilizar el grupo de trabajo vinculado a esta entidad sobre la violencia contra el sindicalismo, como una condición necesaria para fortalecer y dinamizar el proceso (Agencia de Información Laboral, octubre 25 de 2022).

Del reconocimiento a la reparación: el movimiento sindical como sujeto de reparación colectiva.

Tras años de buscar la visibilización y reconocimiento de la violencia antisindical, la sostenida incidencia política, el cambio del gobierno ahora con una visión social y progresista, y la articulación del sindicalismo en torno al Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR)³⁶, propiciaron dar un paso adelante

³⁶ El Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Es el conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados

en la ruta de reparación colectiva con la realización de la declaración de victimización del movimiento sindical en el marco del conflicto armado, con la cual la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) lo reconoce como Sujeto de Reparación Colectiva conforme a lo estipulado en la legislación vigente Ley 1448 de 2011 y la Resolución 3143 de 2018.

Con la declaración encabezada por la CUT, la CTC, la CGT y Fecode como las organizaciones sindicales en las que se agrupan la mayor cantidad de sindicatos y filiales más afectadas por la violencia antisindical, el movimiento sindical logró el reconocimiento de que, en el contexto de conflicto armado interno, se desplegó una violencia sistemática y sostenida en el tiempo, que buscó acabar con la existencia del sindicalismo a través de la violación a los derechos humanos de miles de sindicalistas. La Resolución 31247 de 2023 de la UARIV determinó que dicha violencia *“no se trató de situaciones aleatorias y/o aisladas por la presencia del colectivo en escenarios de violencia, sino de un conjunto de planes o políticas ejecutadas por los actores del conflicto armado, que a través de la repetición continuada de diferentes acciones buscaron exterminar, debilitar, inmovilizar, cooptar o excluir a este grupo social, pues su objetivo era impedir su ejercicio sindical y su consolidación como un actor político”*.

De lo expresado en la Resolución 31247 de 2023 se destacan dos elementos importantes, i) la existencia y configuración de un cuerpo colectivo heterogéneo denominado movimiento sindical, y ii) la existencia de una violencia direccionada contra el mismo (violencia antisindical); ante dicha convergencia la UARIV se pronuncia y reconoce al sindicalismo como *sujeto de reparación colectiva*. La configuración de este cuerpo colectivo no significa la sumatoria de las más de 15.000 victimizaciones registradas contra mujeres y hombres sindicalistas, sino el impacto que cada victimización generó en el colectivo, las apuestas y el sentido de existencia del movimiento sindical. En este sentido, la existencia del cuerpo colectivo que configura el movimiento sindical, conforme a los lineamientos de la

en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC. https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/3SIVJRNR_ES.pdf

UARIV se circunscribe a la existencia de los siguientes atributos: a) proyecto colectivo, b) prácticas colectivas, c) formas de organización y relacionamiento, y d) auto reconocimiento y reconocimiento por terceros. Frente a los cuales se evidenció su existencia en el devenir histórico, desde la constitución de organizaciones de artesanos hasta la configuración de centrales y federaciones sindicales, marcado por un repertorio de reivindicaciones laborales y sociales transformadoras, que fueron amenazadas, estigmatizadas, perseguidas e impactadas por la violencia antisindical desatada en el conflicto armado.

En el camino de la reparación colectiva durante el evento *“Reparar los sueños de libertad”* (Unidad para las Víctimas, septiembre 14 de 2023) en el que hicieron presencia el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego; la ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez y la Directora de la Unidad para las Víctimas, Patricia Tobón Yagarí, como representantes de Gobierno y Estado, se llevó a cabo un acto de reconocimiento público y simbólico del movimiento sindical colombiano como una importante institución de la sociedad y dinamizador de la democracia, que fue estigmatizado, amenazado, perseguido y casi exterminado en medio del conflicto armado, social y político colombiano. Al respecto el Presidente de la República mandató la necesidad de un cambio *que “consiste en decirles a nuestros empresarios que esta historia no debe repetirse”, que “sin sindicalismo no hay democracia, así de simple; si el pueblo trabajador no puede discutir las cosas públicas y de la empresa donde trabaja no es democracia”*. Dando así una importante apertura y respaldo al proceso de reparación colectiva del movimiento sindical.

El movimiento sindical representado por las Centrales Sindicales CUT, CGT y CTC y la Fecode valoraron este reconocimiento en homenaje a los más de 3.000 sindicalistas asesinados entre 1971 y 2023, a los miles que sufrieron atentados contra su vida, a los cientos de trabajadores sindicalizados víctimas de desaparición forzada, los miles de trabajadores sindicalizados amenazados de muerte y desplazamiento forzado. Marcando un hito histórico en el relacionamiento entre el Estado Colombiano y el movimiento sindical que resignifica el valor de este sujeto

colectivo como generador y promotor de la democracia, y en tal sentido, debe ser reparado como un actor relevante de la sociedad. Sus luchas colectivas en defensa de los derechos de la población trabajadora y de la sociedad en general deben ser valoradas y reivindicadas como parte del proceso de reparación colectiva, propendiendo por erradicar la estigmatización, aumentar la afiliación sindical, la desestructuración de la cultura antisindical, el cese de toda forma de violencia contra el sindicalismo y de la impunidad.

A manera de conclusión: retos y desafíos para la reparación colectiva del movimiento sindical

Los avances que se avizoran en la coyuntura actual dejan en evidencia que un factor preponderante para dar impulso al proceso de reparación colectiva al sindicalismo era la voluntad política por parte del Gobierno, en este sentido la Resolución 31247 de 2023 de la UARIV establece que *“El Estado colombiano se encargará de reparar los daños sufridos por este sujeto colectivo; promover su dignificación; restablecer sus derechos y; aportar a la reconciliación y la construcción de la paz total en el país”*.

Adicionalmente, es fundamental que este proceso incorpore la perspectiva diferencial de género, reconociendo que la violencia antisindical se manifiesta de manera diferenciada para las mujeres: se presentan para ellas riesgos diferenciados en el ejercicio de libertades sindicales, convergen diversas discriminaciones (por ser mujer y por ser sindicalista); se emplea la violencia contra las mujeres en espacios públicos como forma de generar intimidación en el colectivo sindical; se presentan formas de violación específicas (principalmente violaciones contra la vida y la integridad personal como amenazas de muerte y desplazamiento forzado); se ocasiona un rompimiento del tejido social; y la violencia antisindical presenta un gran impacto en sectores o ramas de actividad con amplia presencia femenina (educación, servicios del cuidado).

Por su parte, el movimiento sindical tiene la tarea de activar una ruta de acción colectiva, participativa y movilizadora por la exigencia del derecho a la reparación colectiva, que logre integrar voces de víctimas individuales y colectivas de la

violencia antisindical, presentes en distintas organizaciones y regiones del país, en las distintas fases del proceso: alistamiento, diagnóstico del daño, elaboración del plan integral de reparación colectiva, implementación y seguimiento.

Al tratarse de un proceso sui generis para el sindicalismo, uno de los principales retos tiene que ver con la construcción de propuestas sobre medidas reparatoras, que basadas al diagnóstico del daño, logren resarcir y restituir los enormes daños ocasionados por la violencia antisindical, entre otras: la reconstrucción de organizaciones exterminadas y debilitadas; la reactivación de convenciones colectivas acabadas; medidas legislativas que permitan cambios estructurales que atiendan las recomendaciones de órganos internacionales; medidas políticas, tales como actos públicos de desagravio, en las que se reconozca la responsabilidad estatal en la violencia antisindical, por acción u omisión; medidas simbólicas, como publicaciones masivas en diferentes medios, que permitan conocer las historias de vida de personas y organizaciones afectadas por la violencia antisindical; medidas de reparación judicial, con una política eficaz de superación de la impunidad.

Partiendo de los hallazgos identificados en los encuentros realizados, se identifican tres condiciones que demanda el proceso: i) que se adopten los enfoques de libertades sindicales y derechos humanos, es decir, que contemple las afectaciones de la violencia a los derechos de asociación, negociación y huelga. Así como los daños derivados de sistemáticas violaciones a los derechos humanos; ii) que reivindique las afectaciones sobre los derechos laborales, en tanto gran parte de las personas victimizadas lo fueron en razón sus demandas en este de sentido; iii) que se desarrolle en medio de un ambiente de diálogo permanente con el sindicalismo, con énfasis en la participación e inclusión efectiva de los sindicatos, las víctimas y sus familiares que se han visto afectados por la violencia antisindical (Agencia de Información Laboral, octubre 20 de 2016).

Por último, vale la pena mencionar que, de reactivarse el proceso y tener avances en materia de reparación colectiva al movimiento sindical, se podrían derivar aprendizajes significativos y rutas que podrían ser exploradas por otros sujetos

colectivos de víctimas. A su vez, las organizaciones sociales acompañantes del movimiento sindical, podrían participar como aliadas y como apoyo técnico al proceso, disponiendo sus capacidades instaladas, archivos y metodologías (Agencia de Información Laboral, octubre 25 de 2022).

Referencias.

- Acto Legislativo 01 de 2017, **“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”**.
- Agencia de Información Laboral (2016), “Este viernes habrá audiencia pública sobre reparación colectiva al movimiento sindical”, abril 07 de 2016, Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Agencia de Información Laboral (2016), “Reparación Colectiva del Movimiento Sindical Colombiano: aportes para la discusión”, octubre 20 de 2016, Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Agencia de Información Laboral (2019a), “Por fin este 23 de octubre se instalará la Mesa de Concertación para la reparación del sindicalismo”, octubre 15 de 2019, Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Agencia de Información Laboral (2019b), “El nuevo gobierno se compromete con la reparación colectiva e integral al movimiento sindical colombiano”, octubre 25 de 2022, Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022a). “Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano”, En: <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-sindicalismo>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022b). “Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas”, En: <https://www.comisiondelaverdad.co/hasta-la-guerra-tiene-limites>

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022c). Informe final: “Hay futuro si hay verdad”, En: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- Decreto 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”.
- Decreto 624 de 2016, “Por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la FECODE para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical”.
- Ley 975 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.
- Resolución 3143 de 2018, “Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
- Resolución 31247 de 2023, “Por la cual se decide sobre la inscripción en el registro único de víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011”.
- Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, de la Escuela Nacional Sindical
- Unidad para las víctimas (2022), “Reactivada la Mesa de Concertación de Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, octubre 07 de 2022, Bogotá: Unidad para las Víctimas.
- Unidad para las Víctimas (2023), Evento Público Reparar los Sueños de Libertad”, septiembre 14 de 2023, Bogotá, En: <https://www.youtube.com/watch?v=4pXpASB0IDg>