

2025 INFORME TRABAJO DECENTE

EDICIONES
mens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL



joell152 - Cargueras de tradición - COLOMBIA - 05

**BALANCE Y PERSPECTIVAS HACIA EL
TRABAJO DECENTE EN CONTEXTOS DEL
GOBIERNO DEL CAMBIO**

© Escuela Nacional Sindical – 2025

Calle 51 N.º 55-84 Tel: 513 31 00

E-mail: fondoeditorial@ens.org.co

<http://www.ens.org.co>

Medellín-Colombia

Serie: Documentos de la Escuela

XVIII Informe Nacional de Trabajo Decente:

“Balance y perspectivas hacia el trabajo decente en contextos del gobierno del cambio”

Coordinación editorial: Indira Galtés

Fotografía de portada: «Joel152», Cargueras de tradición, 2025.

Diseño y diagramación: Andrés Ríos

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

**XVIII INFORME NACIONAL
DE TRABAJO DECENTE
2025**

Balance y perspectivas hacia el trabajo decente en contextos del
gobierno del cambio

Equipo de investigación

Indira Galtés

Pedro Luis González

José Fernando Gutiérrez Lenis

Hiller Hernández

Deisy Henao

Héctor Vásquez

María Rocío Bedoya Bedoya

Jorge Coronel

Carmen Pico

Carlos Julio Díaz

Escuela Nacional Sindical

Noviembre 2025



Contenido

Presentación

Tres años de gobierno

Ricardo Bonilla 11

Política económica en el gobierno del cambio: logros y restricciones

Jorge Coronel López 33

Las relaciones del Gobierno con los gremios y el sector privado (2022–2025)

Carlos Julio Díaz 42

De lo prometido en el PND a lo concretado

José Fernando Gutiérrez Lenis 51

El trámite de la ley 2466 de 2025, una señal de cambios en la estructura de oportunidad política en el movimiento sindical

Pedro Luis González Tapia 68

Trabajo decente en Colombia 2022 -2024. Sistema de Protección Social (SPS)

Héctor Vásquez 76

La salud y los riesgos laborales en desequilibrio en las políticas públicas

Carmen Evelia Pico 84

¿Hay avances en el gobierno del cambio? La reparación y la Memoria como apuesta para el Crecimiento Sindical Deisy Henao Montoya	89
El contrato sindical en Colombia, una estrategia para generar trabajo indecente María Rocío Bedoya Bedoya	100
Trabajo no clásico y nuevos sujetos del mundo del trabajo en el gobierno del cambio Hiller Hernández Muñoz	110
Cuidar en lucha: Trabajo doméstico, dignidad y sindicalismo racializado en Colombia Indira Galtés Galeano y Deisy Henao Montoya	124
Género y trabajo en el gobierno del cambio Deisy Henao Montoya	143
Observatorios del mundo del trabajo en Colombia y sus aportes al monitoreo del Trabajo Decente Indira Galtés Galeano	158

Balance y perspectivas hacia el trabajo decente en contextos de cambio (ENS, 2025)

Este informe se escribe desde una evidencia incómoda y al mismo tiempo esperanzadora: en los tres primeros años del gobierno del cambio se movió el terreno normativo e institucional a favor del trabajo decente, pero su alcance ha sido menor al prometido por la combinación de resistencias políticas, restricciones fiscales y brechas de ejecución. Con esa premisa, esta editorial recorre los principales hallazgos y posiciones de la ENS a partir de los artículos que conforman el volumen.

Los textos de Ricardo Bonilla y Jorge Coronel sitúan el telón de fondo: desinflación sostenida, desempleo en dígito y una economía que, tras el rebote pospandemia, volvió al crecimiento moderado. El mensaje para el trabajo decente es claro: el entorno macro ayudó, pero la tercerización y la baja productividad limitan la generación de empleo de calidad. La política económica acierta al priorizar el saneamiento de pasivos y el crédito productivo, pero necesita traducirse en paquetes de productividad (energía, logística, seguridad) condicionados a compromisos laborales verificables.

El balance de tendencias del mercado de trabajo confirma señales positivas en cantidad de empleo, junto con rezagos estructurales: informalidad cercana al 55%, brechas territoriales y de género, y una cobertura efectiva del sistema de protección social en torno a la mitad de las personas ocupadas. La ENS insiste en diferenciar lectura coyuntural (mejoras) de lectura estructural (persistencias).

El artículo sobre el trámite de la Ley 2466 de 2025 muestra una ventana de oportunidad que se abrió para el movimiento sindical: se recuperan estándares de estabilidad, se regulan plataformas, se limita la tercerización abusiva y se refuerza la negociación colectiva. La advertencia editorial es inequívoca: sin reglamentación clara e inspección diferenciada, el efecto será frágil.

El capítulo de Héctor Vázquez documenta el avance del sistema de pilares y la ampliación de transferencias, pero subraya la paradoja: el promedio de cobertura efectiva del SPS se mantiene cerca del 50%; apenas 28% de las personas mayores reciben pensión y la afiliación de independientes sigue siendo el gran cuello de botella. La ENS propone “ventanillas únicas” y cotización simple y proporcional para universalizar la cobertura.

Según José Fernando Gutiérrez, varios compromisos del PND 2022–2026 se materializaron: la Política de Trabajo Digno y Decente y la reforma laboral son pruebas. Aun así, el aterrizaje sectorial es desigual y dependerá, en esta recta final, de decretos y resoluciones que garanticen continuidad más allá del ciclo político.

El texto de Deysy Henao sobre reparación del movimiento sindical recuerda que hay avances simbólicos y normativos (reconocimiento como sujeto de reparación, C190), pero la violencia antisindical no ha cesado. La ENS defiende un Plan de Reparación Integral con metas anuales y una inspección con enfoque de libertad sindical.

El análisis de Rocío Bedoya es categórico: el contrato sindical derivó en un mecanismo de suministro de mano de obra que precariza, especialmente en el sector salud. La jurisprudencia ya limita su uso en actividades misionales. La ENS plantea inspección especializada, solidaridad plena de la empresa usuaria y rutas de transición al vínculo directo, priorizando el sector salud.

El capítulo subraya que la agenda de DD. HH. debe dejar de ser un apéndice retórico: la C190 demanda protocolos de prevención, atención y sanción; la memoria y la no repetición obligan a institucionalizar garantías en la inspección, la justicia y la política pública.

El artículo de Hiller Hernández amplía el foco: la pluralidad de modos de inserción—plataformas, economía popular, trabajo por horas, migración—obliga a pensar un Estatuto del Trabajo que universalice derechos más allá del empleo típico. Las brechas de género, étnicas y territoriales son el eje de priorización.

Carmen Evelia Pico demuestra el desequilibrio: mientras la cobertura en salud general bordea el 98%, la de riesgos laborales apenas llega al 51%. Persisten el subregistro, riesgos psicosociales en alza y mortalidad concentrada en construcción, transporte y minería. La ENS propone inspección especializada por riesgo, reporte electrónico obligatorio y actualización de protocolos psicosociales.

El ensayo de Deysy Henao sobre enfoque de género y cuidado reconoce avances institucionales (CONPES del cuidado, Ministerio de Igualdad, grupos élite de inspección) y evidencia la brecha de ejecución: líneas base incompletas, capacidades desiguales y presupuesto insuficiente para transformar la vida laboral de las mujeres. Para la ENS, cuidado no es solo servicios; es trabajo con derechos.

El texto sobre UTRASD sitúa el hogar como lugar de trabajo y de reivindicación. Con 705.889 personas en el sector, 92% mujeres y aproximadamente 80% de informalidad, la ecuación es nítida: el C189, el C190 y la Ley 2466 deben aterrizar en inspección domiciliaria con salvaguardas, contrato y registro digital para empleadores de hogar, ARL proporcional por días y mesa tripartita articulada al Sistema de Cuidado.

En general el informe enfatiza que no basta con anunciar reformas: hay que hacer que funcionen. La “estructura de oportunidad política” para los derechos laborales mejoró, pero el resultado dependerá de: (i) reglamentar con cronogramas públicos; (ii) garantizar la implementación territorial mediante mecanismos simples para los trabajadores independientes, economía popular y trabajadoras del hogar; (iii) inspeccionar con especialización y enfoque diferencial; y (iv) monitorear con transparencia.

La postura editorial de la ENS

Primero, reconocer lo conseguido: Política de Trabajo Decente, Ley 2466, reforma pensional por pilares, CONPES de cuidado, reconocimiento del sindicalismo y primeros pasos en plataformas. Segundo, decir sin rodeos lo pendiente: calidad del empleo (informalidad), cobertura real del SPS/ARL, protección frente a violencias, y gobernanza del trabajo digital. Tercero, fijar la hoja de ruta para lo que queda de gobierno: decretos y resoluciones que den ejecución fina a lo aprobado; diálogo social de proximidad (mesas sectoriales y territoriales) atado a paquetes de productividad; y un sistema nervioso de evidencia que articule el mapeo

de Observatorios del Mundo del Trabajo, porque sin datos comparables y oportunos el trabajo decente se gobierna a ciegas.

En suma, el rumbo es el correcto; la velocidad, insuficiente. El desafío inmediato no es “más ley”, sino mejor ejecución: reglamentar, implementar y medir con transparencia para que el cambio se vea y se sienta en la vida cotidiana del trabajo.

TRES AÑOS DE GOBIERNO

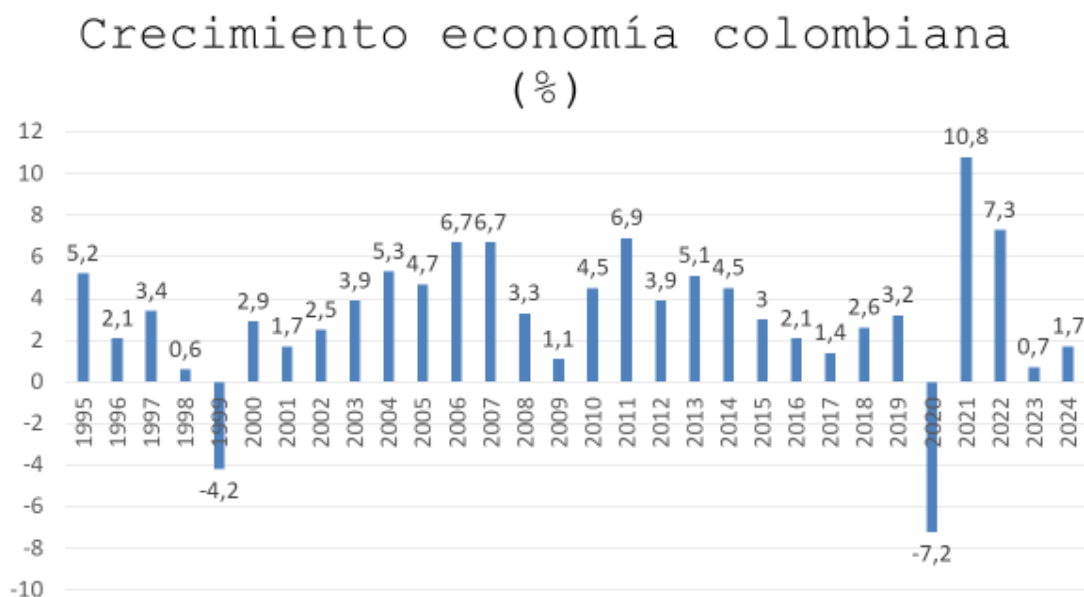


ANDRÉS RÍOS - MANIFESTACIÓN EN MEDELLÍN

TRES AÑOS DE GOBIERNO¹

Ricardo Bonilla González²

CRECIMIENTO ECONÓMICO



La primera gráfica, es una mirada retrospectiva de 30 años de crecimiento económico en Colombia, tiene un objetivo central, mostrar que no hemos sido un ejemplo de crecimiento extraordinario, no hemos sido un país exitoso, aunque tampoco un país fracasado. En el último siglo Colombia tuvo 3 recesiones, la primera en 1929-1930, la segunda en 1999, final del siglo pasado, y la tercera es el COVID.

El promedio de crecimiento de largo plazo de la economía colombiana es 4%, los buenos momentos corresponden a coyunturas en donde el país tuvo posibilidades de exportación importantes de algunos bienes, café, petróleo, carbón, que le dieron recursos coyunturales, pero no permitieron consolidar una estructura permanente y sostenible de largo plazo. Cuando miramos los treinta años, la coyuntura central es petróleo y carbón.

Los años de mejor crecimiento son los posteriores al COVID, 2021 y 2022. Obviando el COVID, los mejores años están relacionados con buenos precios del petróleo, 2006, 2007 y 2011, que logramos crecer por encima del 6% hasta el 6.9%. Pero... si quitamos estos años excepcionales, Colombia crece por debajo del 4%. La tasa promedio de un siglo es 4%, unos años excepcionales por encima y el resto hacia el promedio.

1) Ponencia tomada de una sesión de los socios de la Escuela Nacional Sindical en noviembre de 2025.

2) Economista, exministro de Hacienda y socio de la Escuela Nacional Sindical.

¿En qué estamos en el último periodo?, Superado el COVID, la pandemia nos dejó un crecimiento de menos 7.2% y la recuperación fue muy rápida, en W, que significa que en los dos años siguientes se creció extraordinariamente, 10.8% y 7.3%, para pagar el guayabo en el 2023.

Crecimos en el 2021 y el 2022 a punta de deuda pública, FOME y FMI, y ofreciendo incentivos y subsidios por todo lado, mientras en el 2023 empezamos a pagar esa deuda. Seguir creciendo a punta de deuda era insostenible, así fue en todo el planeta, al empezar a pagar esa deuda ya no teníamos el aliciente de crecimiento de los años 21, 22, por eso en el 2023 terminamos apenas con el 0.7% y al borde de otra recesión. Ahora, estamos recuperando la senda del crecimiento, 2024 termina con 1.7% y se aspira a terminar el 2025 con 2.8%, para volver a estar por encima del tres por ciento a partir del 2026.

Ese es el crecimiento visto solamente en términos del crecimiento del producto interno bruto, no de su estructura. En el último siglo, desde 1925 hasta, 2024, la expectativa de crecimiento colombiano siempre ha sido el sector terciario, nunca fueron los sectores primario ni secundario.

Sector	1925	1935	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2024*
Agropecuaria	58,8	51,5	47,0	33,8	26,4	23,9	21,9	13,7	7,4	6,0	6,3
Minería	1,5	4,1	3,7	3,4	3,4	1,7	2,3	3,8	5,3	5,9	3,7
Manufactura	10,5	10,9	16,5	16,1	21,0	23,2	21,2	15,1	15,0	12,4	11,1
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,9	1,0	3,2	3,6	3,1	3,0
Construcción	2,6	3,2	6,1	3,7	3,0	3,3	4,4	7,3	5,8	7,2	4,3
Comercio	8,7	15,0	10,2	16,5	11,8	13,3	12,1	12,4	11,4	11,8	12,3
Transporte y comunicaciones	2,7	3,0	4,9	7,0	7,4	8,4	9,4	7,5	7,7	8,0	8,0
Sector Financiero	0,0	0,0	0,0	7,1	14,2	14,0	14,2	17,9	12,8	13,0	14,0
Servicios comunales, sociales y pe	15,2	12,3	11,6	11,9	11,8	12,0	13,2	16,8	23,3	23,4	27,3
(-) Servicios bancarios imputados	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,8	2,5	5,5	0,4	0,0	0,1
Subtotal Valor Agregado	0,0	0,0	0,0	0,0	97,3	97,9	97,2	92,2	91,8	90,8	89,9
(+) Derechos e impuestos importac	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	2,1	2,8	7,8	8,2	9,2	10,1
Producto Interno Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuando hablo de primario, hablo de los sectores productivos que están ligados a la tierra, agropecuario y minero, incluido el minero energético. El sector secundario es todo el manufacturero más construcción, electricidad, gas y agua, El sector terciario es el resto, todos los servicios.

En la estructura del PIB colombiano el sector terciario se acerca casi al 70%, dejando a los sectores primario y secundario a duras penas con el 30%. Internacionalmente, en el promedio del mundo, el sector terciario es el 60% de la economía y el 40% se distribuye entre sectores primario y secundario.

¿Cuál es la diferencia en contexto para los distintos países? Los llamados países desarrollados, las primeras economías del mundo, los que están agrupados en la OCDE, son países en los cuales el sector primario a duras penas pasa del 10% al 15% del PIB. Eso quiere decir que tienen un buen sector agropecuario y algún desarrollo minero energético, suficiente para consolidar sus economías y productos de exportación. Los principales países de economía del mundo son también los primeros exportadores de productos agrícolas, no son las economías del tercer mundo, son los países desarrollados, los principales productores y exportadores de productos agrícolas y agroindustriales o transformados, que después se van a encontrar en el sector industrial.

Las economías más desarrolladas lograron llegar, en su momento, a tener hasta el 35% del PIB en el sector secundario: manufactura, construcción, electricidad, gas y agua. Hoy no hay ningún país que tenga el 35%, ni siquiera China, esta es la única economía, con la India, que se acercan en este momento a esos estándares internacionales del pasado. Lo normal en un país desarrollado es que esté alrededor del 20-25%, el sector secundario, para consolidar, más o menos el 40%, con el primario, dejando al sector terciario, servicios, el 60% restante.

Colombia es el 70% servicios, 30% sector primario y secundario. En el primario, el sector agropecuario solo es el 7%, el sector minero es otro 6%, el sector manufacturero es el 12%, al sumarle construcción y electricidad, gas y agua, consolidamos alrededor del 30% en conjunto de todo este paquete.

Esa es la distorsión de la economía colombiana, nunca se pudo construir en un siglo de desarrollo una economía totalmente diversificada. El mayor desarrollo industrial se tuvo en las décadas 60, 70, 80 del siglo pasado, desde entonces con la apertura económica y los ajustes macroeconómicos generados en el año 91, se dio la desindustrialización.

Colombia llegó a tener en su mejor momento un sector manufacturero del 25% del PIB, hoy es sólo el 12%. Eso quiere decir que nos desindustrializamos, en el doble sentido de la palabra, que significa que la industria perdió participación en el Producto Interno Bruto y, además, las empresas de carácter industrial se fueron transformando hacia empresas comerciales o hacia el desarrollo de otro tipo de actividades y se perdió capacidad instalada.

Esa es la desindustrialización y quizás el mejor ejemplo de lo que ha sucedido con Medellín, después de haber sido el pilar de desarrollo industrial, en las primeras décadas del siglo XX, hoy encontramos que buena parte de esas empresas se transformaron y el área industrial de Medellín hoy es vivienda, comercio o cualquier otro tipo de actividad diferente, incluido gobierno, pero ya no es ese emporio industrial del pasado.

Por esa razón, la propuesta de este gobierno es volver a diversificar la economía colombiana y prepararnos para reemplazar el sector minero exportador de petróleo y carbón, que es el más importante a nivel de exportaciones y el que genera las mayores dinámicas de la economía. Este sector tiene su horizonte temporal contado en el tiempo, las expectativas de venta de carbón en el mundo no pasan ya de 30 a 40 años más y las de petróleo de un siglo. También, aparecen otras fuentes de energía y otros mecanismos de producción industrial, con fuentes alternativas de generación.

Bajo esa característica, la propuesta para Colombia es ir encontrando el sendero con el cual vayamos reemplazando el petróleo y el carbón por otro tipo de actividades, recuperar la industria y los servicios inteligentes. Esa es la apuesta que deja planteada este gobierno y sobre la cual se ha venido trabajando y para la cual el punto de partida es un fortalecimiento del sector agrícola y agroindustrial.

Voy a hacer un énfasis en este sector, porque el sector agropecuario que implica agricultura más actividad pecuaria tiene en Colombia un promedio de 40 millones de hectáreas. Colombia es un país de 114 millones de hectáreas. Los censos agropecuarios y diferentes estudios del DANE, con respecto a las cifras del campo, dicen que, en el mejor de los casos,

siete millones de hectáreas están dedicadas a la agricultura, casi un millón al café. La mayor parte de esos siete millones de hectáreas, un poco más de cuatro millones, corresponden a la economía de minifundio, dedicadas a la agricultura de pan coger, frutas, verduras, hortalizas, tubérculos, etcétera. El resto está dedicado a la actividad pecuaria, entre potreros, ganadería vacuna extensiva y cría de otras especies.

¿Entonces, por qué este gobierno le ha puesto el énfasis a la agricultura y a la agroindustria? Siete millones de hectáreas están dedicadas a la agricultura y nos dejan 4.5% el PIB. El sector agropecuario nos deja casi 7 puntos del PIB, es agricultura más actividad pecuaria, pesca y forestal. El solo sector agrícola deja 4.5% del PIB en siete millones de hectáreas. El sector pecuario vacuno, con 35 millones de hectáreas y un inventario ganadero de 30 millones de cabezas de ganado, nos deja punto y medio del PIB. El otro punto del PIB lo dejan la cría de pollos, huevos, cerdos, caballos, ovejas, otras aves de corral y cuadrúpedos.

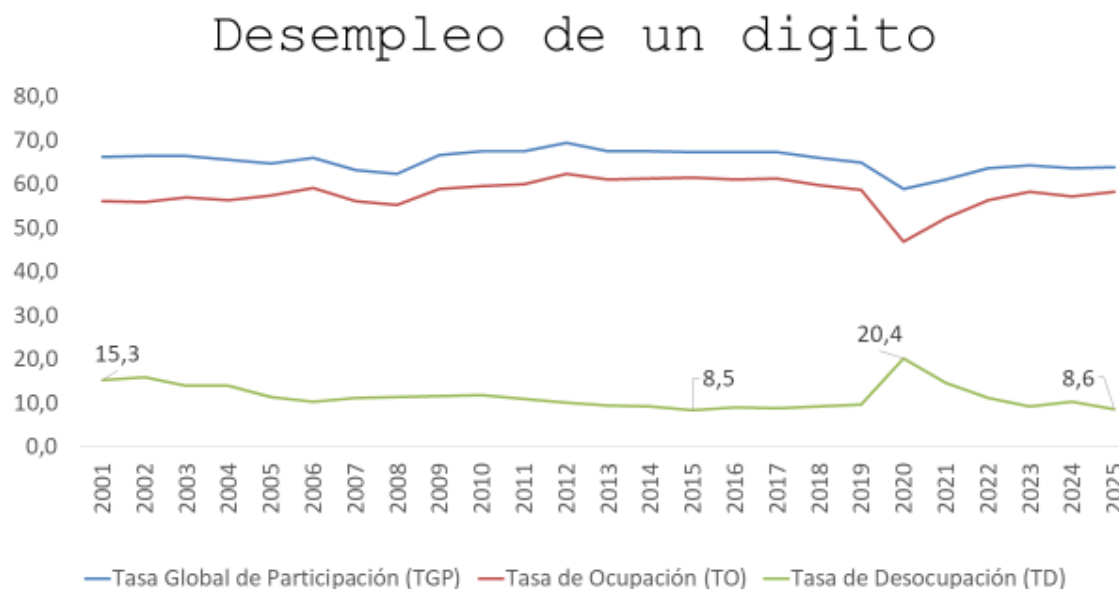
Este es el gran desafío de la distribución de la tierra en Colombia. ¿Cómo es posible que en siete millones de hectáreas produzcamos 4,5% del PIB y en 35 millones de hectáreas solo 1,5 del PIB? Si a eso le agregamos que el 1,0% del PIB adicional proviene de cerdos, pollos, huevos, otras aves de corral y otro tipo de actividad pecuaria no vacuna, estamos ante una desproporción completa porque, en este segmento, solo hay poco más de 100.000 hectáreas.

Por esa desproporción, en los acuerdos de paz se firmó un traslado de, al menos, tres millones de hectáreas de tierra fértil, que no sea de uso agrícola, hacia la agricultura, para llevar la tierra agrícola a 10 millones de hectáreas. Ese es el mayor reto de los acuerdos de paz y el compromiso de este gobierno de hacer una pequeña reforma agraria. De ahí la insistencia de recuperar baldíos, tierras que se encuentran en procesos de extinción de dominio, comprar tierras fértiles, etcétera. Este gobierno aspira a entregar un millón de hectáreas, de los tres millones prometidos

El Acuerdo de Paz dice que deberíamos hacer esa transición de tres millones de hectáreas al 2030. En los gobiernos de Santos y Duque, no se entregaron ni cien mil hectáreas y este gobierno aspiraba a llegarse a un millón y medio de hectáreas, probablemente se llegue al millón de hectáreas.

La agroindustria tiene la siguiente situación. El sector más desarrollado en Colombia, de la industria manufacturera, es el de transformación de productos agrícolas, es decir, todo tipo de alimentos procesados y ultra procesados. El sector de los productos derivados de la actividad pecuaria, carne y leche, nos deja 1,5 puntos del PIB, es decir, entre actividad pecuaria vacuna, más transformación de carne y leche, tenemos tres puntos del PIB. En la actividad agrícola tenemos 4.5 del PIB, en su transformación industrial tenemos otros tres puntos del PIB, es decir, tenemos 7.5 puntos del PIB y este es el que se quiere fortalecer como la gran actividad. Obviamente eso no quiere decir que acabemos la actividad pecuaria, sino que la modernicemos.

¿QUÉ HA PASADO EN MATERIA DE EMPLEO?



En materia de empleo tenemos la siguiente situación. Tomando el trimestre abril, mayo, junio, dado que no tenemos cifras a septiembre, para el último cuarto de siglo, 2001 a 2025 (gráfica), tenemos, para 2025, la tasa global de participación (63.9), la tasa de ocupación (58.4) y la tasa de desocupación (8.6). Hay que señalar, que el trimestre más representativo para hacer este tipo de comparaciones es el tercero, de julio, agosto, septiembre.

En materia laboral, Colombia es un país totalmente atípico. Desde hace más de 75 años, periodo el que se llevan estadísticas laborales en Colombia, el promedio de largo plazo es una tasa de desempleo del 10%, es decir, el promedio colombiano es de dos dígitos, y no de uno, lo que nos coloca, frente al mundo, en dos tipos de situaciones atípicas.

En mercados laborales flexibles, la tasa de desempleo promedio de largo plazo es del 5%. Este comportamiento se da tanto en Estados Unidos y Japón, como en economías de otras partes del mundo, incluido el mundo latino, México, por ejemplo. Hay dos situaciones de economías con flexibilidad: i) en la contratación, Estados Unidos, México y otros países, las condiciones de contratación son de libre entrada y salida, el empleo es flexible, mientras los salarios e ingresos son rígidos, y ii) en los ingresos, caso japonés, que durante mucho tiempo mantuvo la idea del empleo de por vida, es decir, que el empleo era fijo y los ingresos flexibles.

La flexibilidad es de los parámetros de referencia internacional. Colombia nunca ha tenido esa tasa de desempleo del 5% y somos una economía con flexibilidad en la contratación del trabajo, sin seguridad social o sin economía del bienestar. Sin embargo, nuestra tasa de desempleo promedio es el doble de la de Estados Unidos, México y otras economías del mundo. También está muy por encima del promedio de Japón, líder de la flexibilidad de ingresos, que nosotros no tenemos.

El otro punto de referencia es la llamada economía del bienestar, es la economía europea en la cual detrás de la contratación laboral existe toda la cotización de seguridad social, salud y pensiones, y una garantía de todo el proceso de seguridad social, con cobertura casi universal, por lo que tiende a ser considerada como de mercado laboral rígido.

Los países con la llamada economía del bienestar tienden a tener tasa promedio de desempleo de largo plazo de dos dígitos, superior al 10%, en algunos países es del 12, 13%, en otros alcanza a estar por debajo del 10, caso del Reino Unido, pero en general se apunta al 10% por los altos costos laborales, las cotizaciones y la cobertura universal de seguridad social.

Nosotros tenemos la tasa de desempleo de Europa, sin su economía del bienestar, y la flexibilidad de contratación. Colombia tiene la tasa de desempleo promedio de largo plazo en dos dígitos, 10%, la más alta de América Latina, cualquiera que sea el país con que se quiera comparar. La tasa de desempleo más baja que hemos tenido en la historia, fue en el tercer trimestre del año 1994, con 7.6%, mientras la más alta ha superado el 20%, en las recesiones de 1998 y 2020.

El tercer trimestre de 1994, que no está en la gráfica, coincide con el momento histórico donde se consolidaron las reformas de apertura de mercado de los años 91, 92, la reforma constitucional, al comercio exterior, la ley 50 laboral y la ley 100 del 93. A comienzos de la década de los 90, del siglo pasado, la tasa de desempleo era de dos dígitos, con el impacto de las reformas, la apertura económica y la reducción de costos laborales, eliminación de la retroactividad de las cesantías, logró bajar hasta el 7.6% en el tercer trimestre de 1994. Fue la única vez en la historia colombiana que tuvimos una tasa de desempleo por debajo del 8%.

Inmediatamente después de entrar en vigor la Ley 100, la tasa de desempleo volvió hacia arriba. Los comentarios empresariales y gremiales de esa época decían que lo que se había aprobado en la Ley 50, reducción de costos laborales por cesantías, se había vuelto a incrementar con la ley 100, costos de seguridad social, y que, entonces, había que dejar de contratar laboralmente, buscar otra forma de contratación, por tercerización, para evadir la seguridad social.

La tasa de desempleo volvió a subir. Empezamos el siglo XXI, con una tasa que venía de la recesión del año 99, miren ustedes que el primer dato que tenemos aquí es 15.3%, en 2001, y a duras penas llegamos al 8.5% en el 2015, y 8.6 en el 2025, aquí están las dos tasas de desempleo más bajas que hemos tenido en este siglo y que ni siquiera logran superar la del tercer trimestre de 1994. En este cuarto de siglo, durante 16 años tuvimos tasa de desempleo de dos dígitos y en 9 años bajamos a un dígito, no obstante, la tasa promedio en este siglo es del 11.5%, por encima de la media histórica del 10%.

Este país se caracteriza por mantener tasas de desempleo de dos dígitos e ir las reduciendo paulatinamente. Miren la recesión del COVID lo que nos dejó, una tasa de desempleo del 20% que nuevamente, en los últimos años, tocó empezar a reducir, este gobierno ha logrado mantener una tasa de desempleo de un dígito. El último dato que tenemos, al mes de agosto, nos vuelve a dar 8.6%. Y se abre una discusión, la oposición dice: “este gobierno está bajando el desempleo, porque contrata por prestación de servicios”. ¿Qué tan cierto es esto?

En el tercer trimestre de 1994, tuvimos una tasa de desempleo de 7.6, en ese momento teníamos un millón cien mil desempleados, y en el segundo trimestre de 2025 una tasa de desempleo de 8.6 y dos millones doscientos mil desempleados. Veamos las cifras para compararlas (cuadro).

Posición ocupacional	1994	2025	Diferencia	Promedio
Población	35,8	52,0	16,2	532.895
PEA	16	26,0	10	328.947
Ocupados	15	23,8	8,8	289.474
Asalariados	8	11,6	3,6	118.421
Cuenta propia	4	9,7	5,7	187.500
Otras posiciones	3	2,5	-0,5	- 16.447
Desempleados	1,1	2,2	1,1	36.184
Tasa desempleo	7,6	8,6	1,0	0,033
TGP (%)	59,0	63,9	4,9	0,161

En el año 94 el país tenía una población de 35.8 millones de personas, hoy tenemos 52 millones, es decir, hemos crecido 16.2 millones de personas, en promedio la población colombiana ha crecido 533 mil personas por año, eso quiere decir nacimientos menos muertes. La población económicamente activa PEA en el año 1994 era de 16 millones de personas; hoy tenemos una población económicamente activa de 26 millones de personas, es decir, crece la PEA en diez millones de personas en estos treinta años, a un promedio de 329 mil personas por año.

Una población ocupada, independientemente del tipo de contrato que tenga y el tipo de actividad que desarrolle, en el año 1994 era de 15 millones de personas que, con una PEA de 16 millones, deja un millón de desempleados y la tasa de desempleo más baja, 7.6%. Hoy tenemos 23.8 millones de personas ocupadas que, con una PEA de 26 millones, deja 2.2 millones de desempleados, para una tasa de 8.6%. En los treinta años 8.8 millones de personas se ocuparon, a un promedio de 289.000 por año.

Bueno, ahora viene la distribución por posición ocupacional, ¿cómo estaban esas personas ocupadas? La distribución en el año 94 era ocho millones de asalariados, obviamente son cifras cerradas, cuatro millones de trabajadores por cuenta propia, y tres millones entre empleadores, servicio doméstico, trabajadores familiares no remunerados y jornaleros. Había ocho millones de personas con contrato asalariado, independientemente si era verbal, escrito o cuáles eran las condiciones, eran personas que estaban allí y cotizaban en la seguridad social para la época. Y cuatro millones eran trabajadores por cuenta propia, en una relación de dos asalariados a uno por cuenta propia.

¿Cuál era la definición o cuál es la definición de trabajadores por cuenta propia? La definición de trabajadores por cuenta propia es toda aquella persona que tiene algún activo y lo utiliza para vender servicios, bienes o servicios, y de esos bienes y servicios obtener sus medios de vida.

Entonces, ¿quiénes eran esos cuatro millones de trabajadores por cuenta propia para la época de 1994? Parte de esos trabajadores por cuenta propia son los minifundistas del campo, casi dos millones de personas, que son dueños de un pedazo de tierra, que es el medio de vida de él y su familia, las cifras nos dicen que de esos siete millones de hectáreas dedicadas a la agricultura poco más de cuatro millones de hectáreas son minifundios, que detrás de cada minifundio existe una familia. Ese jefe de familia es el trabajador por cuenta propia, mientras su familia, cónyuge e hijos, son familiares no remunerados. Los trabajadores por cuenta propia urbanos de la época, para 1994, eran los taxistas y los transportadores, que eran dueños de un taxi, un bus o un camión, y los comerciantes de negocios individuales, independientes. Eso era lo que teníamos a ese momento.

Entonces, miren ustedes, teníamos ocho millones de asalariados, cuatro millones de trabajadores por cuenta propia, y teníamos tres millones de personas en otro tipo de posición ocupacional. ¿Cuáles? Había alrededor de ochocientos mil emprendedores o empresarios o patronos o empleadores, alrededor de ochocientos mil trabajadores del servicio doméstico y otro millón de trabajadores llamados familiares sin remuneración. Miren, empleadores, trabajadores de servicio doméstico y familiares sin remuneración. Los familiares sin remuneración, por lo general, son las personas que acompañan a los trabajadores por cuenta propia. De tal manera que uno podría decir hay cuatro millones de trabajadores por cuenta propia más un millón de trabajadores no remunerados que son los que le acompañan, la cónyuge y los hijos que acompañan los negocios. Esto es lo que había en el año 1994.

Muy bien, ¿qué tenemos en el año 2025? Tenemos 23.8 millones de personas ocupadas, de ellos 11.6 millones son trabajadores asalariados, Si yo cojo la diferencia, solo crecimos en 30 años en 3.6 millones de personas con contrato asalariado a un promedio de 118 mil personas por año. En cambio, pasamos a tener 9.7 millones de trabajadores por cuenta propia, 5.7 millones más, a un promedio de 187 mil por año.

Nos dicen: ah, es que ustedes están creciendo el empleo a punta de trabajadores por cuenta propia. No, no es este gobierno el que está creciendo el empleo a punta de trabajadores por cuenta propia, es que eso es lo que se ha venido desarrollando. ¿Y por qué creció tanto los trabajadores por cuenta propia? No porque aparecieron más minifundistas, ni transportadores con negocio propio, con vehículo propio, ni más comerciantes. No, porque detrás de estos trabajadores por cuenta propia está toda la tercerización laboral, que creció, inicialmente, con la figura de las cooperativas de trabajo asociado CTA, que se transformaron en SAS, contratos sindicales y otro tipo de actividades detrás y que hace que se contraten personas tercerizadamente y sin seguridad social. A esas personas se las volvió responsables de su seguridad social o van al subsidiado.

Este es el fenómeno que se desarrolló a partir de la entrada en vigor de la ley 100, esto no es por azar. No se desarrolló en este gobierno, este gobierno puede que ponga 400.000 más. Viene de atrás, es decir, que en 30 años creció el trabajo por cuenta propia en 5.7 millones de personas a un promedio de 187 mil por año. Mientras que si ustedes van a preguntar cuántos emprendedores o patronos hay más, no pasan de los mismos 800 mil. ¿Cuántas personas del servicio doméstico hay más? Está más o menos por los mismos niveles de cifras.

¿Y cuántas personas, trabajadores, familiares no remunerados, dice el DANE, que siguen apareciendo? Son más o menos las mismas.

La diferencia central es cómo se distribuye entre trabajador asalariado y trabajador por cuenta propia. ¿Y cuál es la relación entre uno y otro? Que el asalariado, cualquiera que sea la forma del contrato que tenga, cotiza a la Seguridad Social. Y el trabajador por cuenta propia, se le trasladó la obligatoriedad de la cotización de la Seguridad Social a él y le obligan a pagar la Seguridad Social cuando son contratos por prestación de servicios, en la cual para que le puedan pagar, reconocer la actividad que desarrolló, tiene que demostrar que pagó la Seguridad Social. Es decir, es el trabajador el que terminó pagando la Seguridad Social. O si no es el trabajador, entonces lo paga el régimen subsidiado.

Eso es lo que tenemos y no es cierto que haya crecido la actividad por cuenta propia en este gobierno. Ahora, esta misma cifra, una o dos cifras parecidas, teníamos también hace 10 años, de cuánto habían ido creciendo los trabajadores por cuenta propia respecto a los demás. Tenemos entonces, para finalizar aquí este cuadro, 2.2 millones de desempleados, creció en 1.1 los desempleados, 36 mil por año, eso es lo que tenemos. ¿Cuántos de estos pagan seguridad social?

Quien cotiza en Seguridad Social?

	2012		2024		Diferencia	
Población ocupada	20.100	100,0	23.540	100,0	3.439	100,0
Afiliada a salud	18.082	90,0	22.508	95,6	4.426	128,7
<i>Régimen contributivo</i>	9.158	45,6	11.963	50,8	2.805	81,6
<i>Régimen especial</i>	511	2,5	588	2,5	76	2,2
Aportantes	7.497	37,3	11.024	46,8	3.528	102,6
Beneficiarios	2.142	10,7	1.495	6,4	-646	-18,8
Otro	31	0,2	31	0,1	0	0,0
<i>Régimen subsidiado</i>	8.407	41,8	9.938	42,2	1.531	44,5
<i>No sabe</i>	6	0,0	20	0,1	14	0,4
Cotiza a pensión	6.183	30,8	10.141	43,1	3.958	115,1

Miren lo que tenemos, aquí no me fui hasta el 94 porque no teníamos las cifras de entonces, me fui a comparar el año 2012 con el 2024, ¿por qué el 2012? porque el 2012 es un año que marca otro hito en el proceso de seguridad social.

Resulta que la ley 100 del año 93, que entró en vigor el primero de abril del 94, aumentó las cotizaciones de seguridad social y trasladó todo el proceso de salud a que lo hicieran las EPS, tanto del subsidiado como del contributivo, eliminó el subsidio de oferta y fortaleció el de demanda, eso fue lo que hizo la ley 100. Antes de esa Ley, existía un régimen contributivo, que sigue existiendo hoy y que la ley 100 reglamento así: la cotización la paga un tercio el trabajador y dos tercios el empleador, eso fue cierto hasta el año 2012.

El año 2012 es un año en el cual se aprobó una reforma tributaria, la Ley 1607, que desmontó el aporte empresarial a la seguridad social (SALUD, SENA e ICBF) y dio lugar al **Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)**. Esa reforma se consolidó en el 2016, desaparece el CREE y se sustituye por **el 9% del impuesto de renta corporativo** con destinación específica. Es decir, desaparece el impuesto nómina y la salud pasa a ser financiada con impuestos generales. Esa es la razón por la cual el 2012 es importante, porque allí todavía cotizaban los empleadores.

En el 2012 teníamos 20 millones de población ocupada (cuadro), 18 millones afiliados a salud, 9.2 millones en el contributivo general y 511 mil en el régimen especial, para un total de 9.6 millones de afiliados al contributivo, también había 8.4 millones de trabajadores afiliados al régimen subsidiado. Y en ese momento solo cotizaban a pensión 6.2 millones.

Veamos algo más interesante, de los afiliados al régimen contributivo de salud sólo eran aportantes efectivos siete millones y medio de trabajadores y aparecen como trabajadores beneficiarios dos millones cien mil, entonces aquí surge una pregunta: usted tiene 20 millones de personas ocupadas y solo cotizan 7.5 millones en salud y 6.2 millones en pensiones, ¿dónde está el resto? El resto se encuentra en el régimen subsidiado (8.4 millones) o como beneficiario de algún cotizante (2.1 millones). Entonces más de la mitad de las personas estaban en el régimen subsidiado o no cotizaban.

Pasemos al 2024, tenemos 23.5 millones de personas ocupadas, afiliadas a salud 22,5 millones, de ellos en el régimen contributivo general 12 millones y en el especial, 588 mil. Observen cómo creció el régimen contributivo y los aportantes efectivos, pasamos de 7,5 millones a 11 millones, mientras se reducen los beneficiarios a 1.5 millones. Entre los dos años, la población ocupada aumentó en 3.5 millones de personas, con el desmonte del aporte empresarial creció mucho más la afiliación en salud, 4.4 millones adicionales, llegando al 96%, 2.9 millones al contributivo, para llegar al 51%, los aportantes efectivos aumentaron en 3.5 millones, llegando al 47%, se redujeron los beneficiarios y el subsidiado permaneció en el 42%.

Este es el efecto de haber desmontado el aporte empresarial en salud y reducir los parafiscales en 13.5 puntos, donde para las empresas termina siendo totalmente innecesario dejar de contratar laboralmente, porque ya no pagan el aporte empresarial. Solamente están pagando el aporte empresarial en pensiones.

Hay cuatro excepciones a la aplicación de eliminación del aporte empresarial a la seguridad social.

La primera excepción, los empleados públicos, cualquiera que sea el nivel, nacional, departamental o municipal. Para todos sigue el aporte empresarial, en este caso el gobierno. No tendría sentido que le quitaran el aporte empresarial que de todas maneras lo va a tener que pagar vía presupuesto.

La segunda excepción, son los trabajadores de las entidades sin ánimo de lucro de régimen tributario especial. Entonces, en las entidades sin ánimo de lucro, en la práctica se aplica un gana-gana, si usted aporta en la seguridad social, paga un impuesto más bajo, 20%, pero si usted va al régimen general y paga el 33% del impuesto de renta, no aporta en la seguridad social. Entonces, eso en la práctica los compensa.

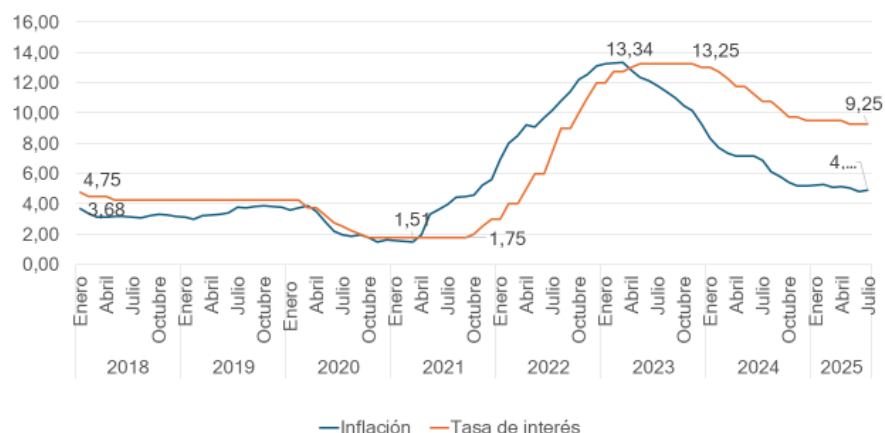
La tercera excepción son los salarios integrales por encima de diez salarios mínimos. Esos salarios integrales tienen que hacer todos los aportes.

Y la cuarta excepción, se aplica a las personas naturales que contraten una o dos personas, **están obligadas a hacer toda la cotización de seguridad social**, no están obligadas las empresas, micros, medianas, grandes, y sí las personas naturales que lleguen a contratar una o dos personas. Eso es absolutamente inequitativo e injusto de lo que quedó en la reforma tributaria del 2012 y no se ha resuelto, difícilmente se va a poder resolver mientras no hagamos una modificación central a todo el sistema de financiamiento de la salud.

A pesar del desmonte de la cotización empresarial, menos de la mitad de los trabajadores en Colombia, son aportantes en salud y pensiones. El régimen contributivo es casi universal en los contratos asalariados y solamente un grupo que no pasa de un millón de personas, de los trabajadores por cuenta propia, que son todos aquellos que tienen algún contrato de prestación de servicios que por obligación tienen que cotizar para que les paguen el servicio establecido. Esto es la diferencia de lo que tenemos hoy.

INFLACIÓN

Control de la inflación



Colombia no ha sido un país con hiperinflaciones. Desde hace casi un siglo que se llevan cifras, la inflación más alta identificada en Colombia, sacando la recesión de los años 1928, 1929, es del 33% y se dio en la década de los años 80 del siglo XX, cuando teníamos problemas de deuda, de transformación de la actividad productiva, una situación de inestabilidad en la seguridad del país y podíamos caer en un proceso de hiperinflación.

La década de los 80, es la década del narcotráfico y de la violencia generada por él mismo, que incluyó el asesinato de cuatro candidatos presidenciales para la campaña de 1990 y la elección de César Gaviria como el ungido por un heredero, ese fue ese proceso. ¿De ahí que quedó? lo que vino, en la década de los noventa, fue la necesidad de una serie de reformas, todas las que se hicieron entre el 90 y el 93, entre esas reformas está la modificación de la estructura del Banco de la República.

En la reforma del Banco de la República, a la Junta se le encargó mantener el poder adquisitivo de la moneda y controlar la inflación. La Junta del Banco, que arranca propiamente en el año 1994, 1995, recibe una inflación del 28% y tasas de intervención de más de dos dígitos, cercana al 40%. Esa inflación poco a poco va bajando y llegamos a un dígito al finalizar el siglo XX y comenzar el XXI. La aterrizó la recesión del 98, 99, en un solo año se redujo en 9%. De ahí en adelante, siguió reduciéndose, hasta la tasa objetivo de intervención del banco del 3%.

En el 2018 teníamos, una tasa de interés de 4.75 y una tasa de inflación de 3.68. Esa tasa de interés se mantuvo relativamente estable hasta comenzar el 2020, año de pandemia, lo mismo que la inflación, y la recesión de la pandemia del año 2020 la volvió a bajar. Bajó la tasa de interés y bajó la inflación, llegamos a un mínimo de 1.51 de tasa de inflación en abril del 2021 y 1.75 de tasa de interés, entre octubre del 2020 y octubre del 2021. Esas fueron las tasas más bajas de intervención y de inflación.

Tuvimos un fenómeno de rebrote de inflación a partir del crecimiento desaforado del 2021-2022, fue un crecimiento a debe que significó que a la economía se le inyectó muchos recursos, especialmente de deuda, pero no había suficiente capacidad productiva y, por distintos fenómenos de escasez, los precios comenzaron a subir rápidamente, desde abril del 2021, desde una inflación de 1.51, hasta marzo del 2023, a una inflación de 13.34. Hubo un crecimiento rápido de la inflación, en estos dos años, que nos llevó a la posibilidad de que volviéramos a tener un rebrote, que se mantuviera mucho tiempo, de inflación de dos dígitos.

La reacción del Banco de la República empezó tarde, en octubre del 2021 comenzó a subir las tasas de interés y lo hizo aceleradamente, subieron por ascensor de 1.75 a 13.25 en el mes de abril del 2023. Este gobierno recibió un proceso de inflación acelerada y congelados los precios de los combustibles, gasolina y diésel, se tuvo que comprometer a controlar la inflación. A partir de marzo del 2023 se definió una política de monitoreo permanente de los precios e ir ajustando la gasolina paulatinamente hasta reducir el déficit de precio de este combustible, no se pudo hacer lo mismo con el diésel.

En marzo del 2023 teníamos una inflación global de 13.34%, y una inflación de alimentos del 25%, logramos bajar la inflación hasta 5.2% en diciembre/24, es decir 814 puntos, hoy la tenemos en 5.1%, con ligera expectativa de que puede estabilizarse allí, difícilmente vamos

a llegar a la meta del Banco de la República, su promedio es tres; es una senda entre dos, límite inferior y cuatro, límite superior.

La inflación la hemos logrado controlar, a pesar de que se incrementó el precio de la gasolina y se inició para el diésel, pero la tasa de interés de intervención del Banco de la República no ha bajado en las mismas condiciones, solo 400 puntos, menos de la mitad de lo que ha bajado la inflación. Hoy todavía tenemos una tasa de interés de 9.25, y una tasa real de más de 400 puntos, esa tasa real está limitando la política de crecimiento de la economía, porque muchos procesos productivos no cierran financieramente, teniendo intereses tan altos. Esta es la discusión macroeconómica más importante hoy.

Nosotros deberíamos esperar que en el 2026 esa tasa de interés estuviera por debajo del 8% y que la tasa de inflación pudiera llegar alrededor del 4%, esa es la expectativa, sin que se presente un descontrol en la producción y los precios de bienes agrícolas.

Hay tres retos importantes: i) el control de precios de los combustibles y el cierre del déficit del Fondo de Estabilización de los Combustibles FEPC, con el pendiente del diésel, ii) los insumos agrícolas y su logística, que volvieron a crecer con dificultades en la ubicación de esos bienes agrícolas y su transformación agroindustrial, y iii) los precios de los bienes de energía, especialmente gas y su diversificación hacia energía renovables, bajar el precio de la energía ayuda a disminuir la inflación.

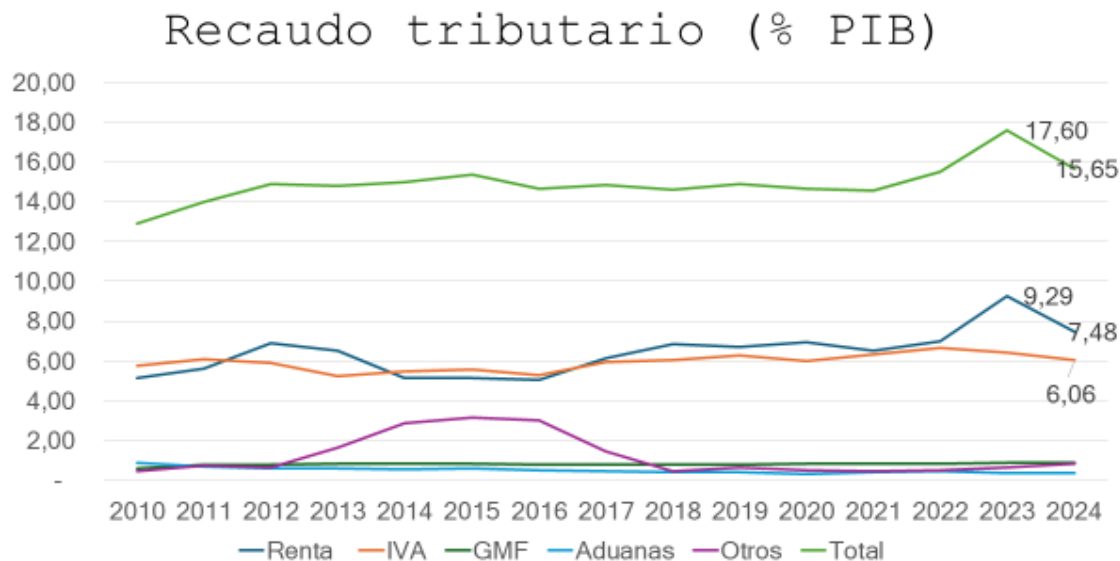
La apuesta de este gobierno en bienes de energía es generar más energías no renovables. Teníamos antes de comenzar este gobierno un stock de 19 gigas de capacidad en el país, hoy tenemos un stock que se acerca a las 21 gigas y este gobierno aspira a dejar instaladas hasta 25 gigas, son seis gigas adicionales en energías renovables: solar, eólica, geotérmica y micro centrales hidráulicas. Difícilmente vamos a tener otra central eléctrica como la del Quimbo o la de Ituango, dado los problemas ambientales y de tipo socio económico que generaron.

PRESUPUESTO Y DÉFICIT FISCAL

Tenemos en materia macroeconómica un problema central, el déficit fiscal. Este es generado como la diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado. Para reducir el déficit fiscal es absolutamente necesario incrementar el recaudo tributario y financiar adecuadamente EL Estado colombiano, así como racionalizar el gasto público. En Colombia, en los últimos 30 años, se hizo en promedio una reforma tributaria cada dos años. Las últimas reformas tributarias son la del 2021 y la del 2022. La del 2022 fue de este gobierno y está en discusión en el Congreso una nueva reforma, el Proyecto de Ley de Financiamiento, para buscar cómo financiar mejor el presupuesto general de la nación.

La estructura tributaria del gobierno nacional central GNC de Colombia tiene 15 impuestos, pero se concentra en 4: i) impuesto de renta, ii) el valor agregado IVA o impuesto de ventas, iii) aduanas y iv) el gravamen a los movimientos financieros GMF. Hay otra serie de impuestos menores, el impuesto al consumo, el impuesto al carbono, el simple, a la gasolina,

patrimonio, etcétera, de bajo recaudo. La gráfica se concentra en los cuatro principales.



La Nación recauda en impuestos entre el 15% y el 16% del PIB. Las reformas del 2021 y 2022 hicieron posible que se incrementara el recaudo general, para llegar a tener un límite, en el año de mayor recaudo posible, el 2023 con 17.6% del PIB, que fue nada más que la ilusión de un día, porque en el 2024 bajó a 15.65%, se espera que en el 2025 vuelva a cerrar alrededor del 16%.

Colombia es un país atípico entre los países de la OCDE. El recaudo tributario de la Nación es alrededor del 24% del PIB, nosotros a duras penas vamos a llegar al 16%, con todas las reformas que se han hecho, es decir, tenemos un amplio espacio que podría moverse para otras cosas. Estamos muy por debajo de ese promedio de los países de la OCDE.

El impuesto más importante que se recauda en Colombia es el impuesto de renta, línea azul. El promedio de recaudo, en los últimos quince años, es del 6.4% del PIB, en el 2023 nos dejó 9.3% del PIB, cifra histórica irreplicable en corto plazo, en el 2024 nos dejó 7.5% y aspiramos a que el 2025 cierre alrededor del 8%. Ese sería el límite máximo que podríamos obtener mientras no hagamos reformas completas y cambiemos la estructura del impuesto de renta, dado que no logramos romper las barreras ni resolver los problemas de tributación.

El impuesto de renta es el impuesto más importante en los países de la OCDE, en promedio genera entre 10% y 12% del PIB, es la mitad prácticamente de todos los impuestos. En Colombia, a duras penas se podría obtener el 8%. Llegó a superar el 9%, en el 2023, pero... repito, fue flor de un día.

¿Cómo se distribuye su recaudo? En los países de la OCDE, y en las más importantes economías del mundo, en promedio el impuesto de renta es pagado en un 75% por las personas naturales y un 25% por las personas jurídicas. La razón de esto es que en los países de la OCDE se diferencia perfectamente lo que son los activos de las personas naturales, de

los activos de las personas jurídicas. Los activos de las personas jurídicas son aquellos que hacen parte de la actividad productiva y genera recursos, por lo tanto, forman parte de una política de incremento de la productividad. Lo que sea de usufructo de personas naturales, sale del ámbito de las personas jurídicas.

En Colombia el 80% del impuesto de renta lo aportan las personas jurídicas y sólo el 20% lo aportamos las personas naturales. ¿Por qué esta atipicidad? Porque en Colombia las personas jurídicas tienen el híbrido de incluir los bienes y los activos de las personas naturales, para que estos activos entren en la contabilidad de las personas jurídicas y ayuden a reducir la base gravable de ambos tipos de personas. Los costos relacionados con esos activos improductivos queden incluidos dentro de las personas jurídicas, de tal manera que en la persona natural no se refleje cuáles son sus activos. Hay que insistir para que, en Colombia, se logre comenzar a separar estos activos.

Es común en todas las sociedades SAS, el hecho de que la vivienda, el vehículo, el yate, las acciones de los clubes, etcétera, que son de usufructo de la persona natural y no tiene nada que ver con el negocio, estén a nombre de la persona jurídica y todos los costos subsecuentes aparecen en su contabilidad. Esa es la razón por la cual las personas naturales solo aportamos el 20% del impuesto de renta y las jurídicas aportan el 80. Es la atipicidad.

La reforma tributaria del año 2022 iba dirigida a comenzar a identificar esto, lastimosamente la DIAN no hizo la tarea y hoy seguimos sin identificar y sin separar cuáles son los bienes de las personas naturales. Eso hace que tengamos entonces una situación en la cual por impuesto de renta logremos en el mejor de los casos recaudar el 8%, a pesar de que en el 23 recaudamos el 9, en el impuesto al valor agregado recaudamos el 6%, en el gravamen a las actividades financieras recaudamos 1% y en aduanas recaudamos menos del 1%, esos son los ingresos. Si uno lo mira, realmente más del 80% de los ingresos de la Nación son impuesto de renta e IVA.

En 2023 teníamos dos reformas, las del 21 y 22, esta última implicaba que pudiéramos obtener recursos adicionales de petróleo, carbón, y de los altos ingresos generados por los buenos resultados económicos de los años 21 y 22. Eso, más el incremento de la retención en la fuente en el año 23 hizo que efectivamente tuviéramos un problema de flor de un día. Y es que el recaudo del impuesto de renta sube de cerca del 7% en el 2022 a 9% en el 2023, más de dos puntos del PIB, eso mismo se refleja en el total de ingresos, donde del 15.5% subimos al 17.6% en el total de ingresos. Ese es el impuesto de renta, el que es flor de un día.

¿Qué pasó en el 24? Esos ingresos ya no se obtuvieron, primero porque la Corte Constitucional echó para atrás la no deducibilidad de las regalías, eso implicó dejar de recibir ingresos del petróleo y del carbón, del orden, más o menos, de siete billones de pesos.

Segundo lugar, que las empresas que tuvieron fuerte retención en la fuente y anticipo en el 2023, lo que hicieron en el 2024 fue pedir devoluciones. De tal manera que el impuesto de renta bajó de 9.3% del PIB, en el 2003, a 7.5% en el 2024, se devolvió en 1.8%. Ese ingreso no se ha vuelto a recuperar, a duras penas, el año 25 podríamos obtener el 8% en el impuesto de renta y el 16% en los ingresos totales.

La reforma que está en curso en el Congreso, llamada ley de financiamiento, solamente se propone incrementar el impuesto de patrimonio en 2 billones de pesos en el año y, la mayor apuesta es reducir los beneficios tributarios en IVA, que hoy es el 5.6% del PIB. Los beneficios tributarios son todos aquellos impuestos que la Nación deja de cobrar, otros los llaman simplemente evasión y elusión, en realidad, son normas tributarias que hacen que esos impuestos no se puedan cobrar y que beneficien a los distintos productores o consumidores que utilicen esos bienes, es el caso de combustibles, de vehículos híbridos e impuestos que pagan extranjeros en turismo.

La Comisión Tributaria que sesionó en Colombia en el 2021, de origen canadiense y contratada por el gobierno Duque, dijo que existían beneficios tributarios que se dejaba de recaudar del orden del 8.7% del PIB, distribuido en 5.6% en IVA y 3.1% en renta.

Sin embargo, la discusión que se está dando en el Congreso tiende a que esa ley no se apruebe, y tampoco se cobre el IVA de apuestas en línea. En Colombia hay una inequidad en materia de impuestos por apuestas, las apuestas físicas, casino etc., están pagando el impuesto del IVA, pero las apuestas por Internet no.

Hoy la mayor proporción de apuestas son por Internet y se estima que este año terminen en 45 billones de pesos, mientras que las apuestas físicas solo lleguen a 30 billones. Eso significa que poco a poco van desapareciendo las físicas y sustituyéndose por las de internet, pero el lobby de las casas de apuestas en el Congreso, que tiene comprado a los congresistas, a una gran cantidad de congresistas, a los que les financian las campañas, hace que ese punto ni siquiera se hubiera discutido en el 2024, y ahora buscan lo mismo, que no se discuta.

De acuerdo con lo que suceda con el proyecto de ley de financiamiento, tendríamos que los beneficios tributarios se podrían reducir ligeramente, tal como está en el proyecto radicado, podría reducirse en 0.5% del PIB, es decir, pasar de 5.6 a 5.1, eso es lo máximo, si se aprobara lo que está ahí radicado. Seguiríamos teniendo una línea de beneficios tributarios muy alta, del 8.3% del PIB.

Inflexibilidades (% PIB)

Gobierno Nacional Central % PIB	1994	2002	2010	2018	2024	Promedio	Diferencia
PAGOS TOTALES	11,0	16,9	17,2	18,2	22,7	17,7	11,7
PAGOS TOTALES SIN INTERESES	10,0	13,6	14,6	15,7	18,8	14,7	8,9
PAGOS CORRIENTES DE LA NACION	9,3	15,7	15,1	16,7	20,7	15,7	11,4
INTERESES	1,0	3,3	2,6	2,5	3,8	2,7	2,8
Intereses deuda externa	0,5	1,5	0,7	0,7	0,9	0,8	0,4
Intereses deuda interna	0,5	1,8	1,9	1,8	2,9	1,9	2,4
FUNCIONAMIENTO	8,3	12,4	12,5	14,2	16,9	13,0	8,6

Servicios personales	2,1	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2	0,1
Transferencias	5,4	9,1	9,6	11,3	14,0	10,1	8,7
Transferencias regionales (SGP desde 2002)	3,0	4,7	4,2	3,7	4,0	4,0	0,9
Pensiones	1,0	2,4	3,1	3,4	3,6	2,9	2,5
Otras	1,3	2,0	2,2	4,2	6,5	3,2	5,2
Gastos generales y otros	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	-0,1
INVERSION	1,7	1,2	2,1	1,5	2,0	2,0	0,2

En el lado del gasto, siempre se repite que el problema del presupuesto está en la falta de recorte, ¿y en dónde recorto? Porque el presupuesto es inflexible. Y aquí está la línea de las inflexibilidades. El presupuesto general de la Nación PGN tiene tres componentes: i) el servicio de la deuda, intereses más amortizaciones, en el cuadro solo están los intereses, ii) los gastos de funcionamiento o las actividades cotidianas financiadas desde el gobierno nacional central GNC, y iii) la inversión, en infraestructura y subsidios.

Por intereses o servicio de la deuda, en el año 94 pagamos 1% del PIB, hoy pagamos 3.8%, Por gastos de funcionamiento pagábamos 8.3% del PIB, hoy pagamos 16.9%, pero de eso, en transferencias pagábamos 5.4% del PIB, hoy pagamos 14% del PIB, el mayor componente del gasto, en inversión pasamos de 1.2% a 2%. En treinta años, desde 1994 a 2024, se duplicó el gasto público, del 11% al 22.7%, y en transferencias casi se triplicó.

La pregunta es, ¿dónde recortar ahí? Y dicen, es que el gobierno tiene mucha gente contratada, Muy bien, eso es lo absolutamente burocrático, se refleja en servicios personales, en el año 94 pagábamos el 2.1% del PIB y hoy estamos pagando el 2.2% del PIB.

¿Dónde está la burocracia? Cuesta 60 billones de pesos. La mitad es defensa y policía, lo que ha hecho este gobierno es proponerle a la base militar, a la base de policía y a la base de soldados, que se les pague un poco mejor de lo que se les pagaba en el pasado. Esa es la mayor inflexibilidad, pero si usted no le paga a la Fuerza Pública, a Defensa y Policía, usted no tiene con qué mantener la seguridad.

Un tercio del gasto de la nómina en Colombia es el sector judicial y las IAS. Sector judicial, significa Cortes y jueces, INPEC, las IAS Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, etcétera. Y ustedes observarán que siempre que hay discusiones de presupuesto, en el congreso es, ¿cómo financiar mejor las IAS? Y ¿Cómo financiar mejor las Cortes? Los congresistas le juegan mucho a eso, sobre todo con las Cortes, porque ellas se mantienen en relación unívoca con la Corte Suprema, esta es la que los investiga, entonces ellos siempre quieren tener muy buena relación con las Cortes. Por eso, su preocupación es cómo le ponen más plata a las Cortes, en el Consejo Superior de la Judicatura, y a las IAS, por ejemplo, la Procuraduría de Margarita Cabello, o la Defensoría de Carlos Camargo.

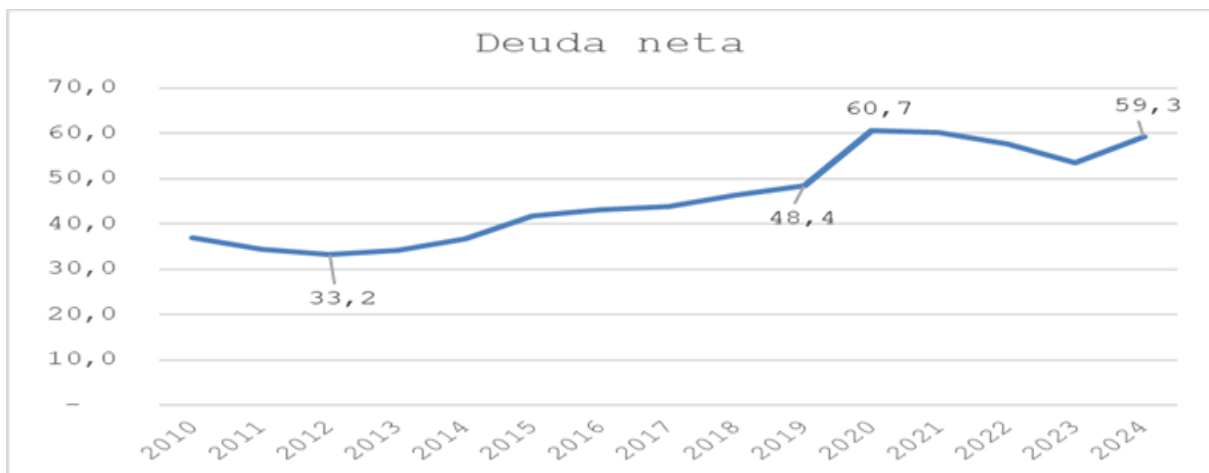
El resto del presupuesto, o sea, menos de 15 billones de pesos, va a la Administración Pública, contratos de nómina, con plantas de personal congeladas hace rato y llenas de provisionales. Las órdenes de prestaciones de servicios OPS van por rubros de inversión, eso se maneja completamente aparte y no está aquí.

Las transferencias constituyen el mayor rubro de gasto público (14%), son recursos recaudados por la Nación, en los ingresos corrientes de la Nación ICN, y transferidos a gobiernos territoriales para su ejecución, todos están autorizados por alguna Ley de la Republica o por la Constitución. El mas importante es el sistema general de participaciones SGP, de origen constitucional, que hoy recibe el 26% de los ICN y, por reforma del 2024, llegara, paulatinamente, hasta el 39.5%, en 2039. Otras transferencias incluyen rubros no contemplados en el SGP, amparados en algún acto legal, como el aseguramiento en salud, la educación superior, el déficit del FEPC, recursos de salud al FOMAG, las transferencias condicionadas, etc.

Otra inflexibilidad está en pensiones, por este rubro pagábamos en el año 1994, 1% del PIB, hoy pagamos 3.6% del PIB. Del PGN se paga a los retirados de Fuerzas Militares y Policía, CREMIL y CASUR, a los Maestros agrupados en el Fondo del Magisterio FOMAG, los regímenes especiales, antiguos funcionarios públicos y congresistas, en Fondo de Pensiones Estatales Publicas FOPEP, administrado desde el Ministerio del Trabajo, y los regímenes territoriales que están en el FONPET, administrado en el Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, el Estado paga la diferencia entre lo que recauda Colpensiones, por cotizaciones, y lo que paga Colpensiones, por nómina de pensionados, ahí hay un punto del PIB que pone el Estado todos los años. Esas son las inflexibilidades que tenemos.

Evolución de la deuda pública

En el año 2019 teníamos una deuda pública financiera del 48% del PIB, el 2020, en medio de la crisis del COVID, creció hasta 60.7% y en el 2021 cerró con 60.1% del PIB (gráfica). La deuda financiera incluye la emisión de títulos de deuda interna y externa, en bonos, TES y compromisos con la banca multilateral, FMI, BM, BID, etc.. Nosotros alcanzamos a bajarla en el 2023 a 53.8%, pero nos encontramos con que teníamos que terminar de pagar la deuda del Fondo Monetario Internacional, esa que ya solo falta pagar una cuota, son ocho cuotas. Esa deuda era absolutamente imposible de renegociar. Se espera que la deuda pública termine este año en un nivel del 59.3%, nunca volviendo a los niveles del COVID.



El problema de largo plazo es que, para poder pagar esta deuda, que se vuelve otra inflexibilidad, se necesita financiar mejor el Estado. Usted financia los gastos del Estado con impuestos o con deuda, en esas dos alternativas se mueven los gobiernos. Con el agravante de que financiar con deuda es comprometer el recaudo de los impuestos futuros. La mejor definición de deuda pública es la de impuestos no recaudados, se paga con los impuestos que se recauden en el futuro.

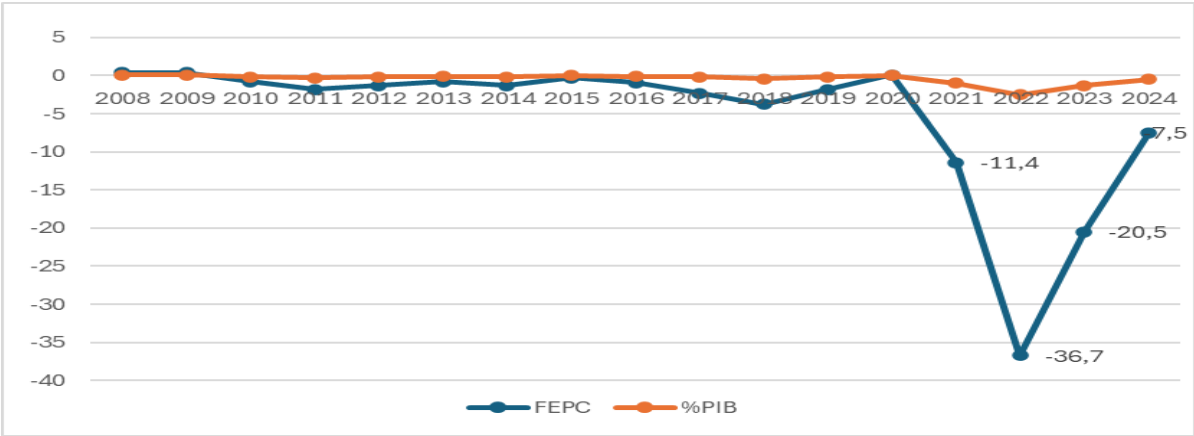
En el gobierno de Duque no tuvieron ninguna duda, lo financiaron todo con deuda y aumentó 12 puntos con respecto al PIB, este gobierno ha tratado de controlarla y ha venido cumpliendo con los compromisos internacionales.

La deuda financiera, tiene un perfil de vencimiento concentrado en pocos años, lo que ha hecho este gobierno es de extenderlo en el tiempo, llevarlo al 2042 y al 2050, con procesos de renegociación de deudas.

Deudas no financieras

Hay otras deudas no incluidas en los indicadores de deuda pública, las no financieras, que se pagan con el presupuesto PGN, en funcionamiento. Una es la deuda del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC (gráfica)-. La línea roja es la proporción del PIB y la línea azul es el tamaño en billones que tiene esa deuda. Normalmente, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles es deficitario, pero esos déficits eran de cifras muy bajas, la más alta se tuvo en el 2018, llegó a tres billones de pesos. En el 2020 la deuda estaba casi en cero; en el 2021, cuando el gobierno congeló los precios del diésel y la gasolina, la deuda se incrementó a 11 billones de pesos. Esa deuda se incrementó a 37 billones en el 2022, en el 2023 la pudimos bajar a 20 billones y en el 2024 a siete billones con el ajuste el precio de la gasolina, pero todavía está por cerrar el déficit del precio del diésel, que es de siete billones año, esa es una deuda no financiera. ¿De dónde se paga? de los gastos corrientes de la Nación, está en el presupuesto, en las transferencias.

Deuda no financiera, déficit del FEPC



Hay que sumarle el déficit no financiero de salud, el de deudas históricas de educación y otros déficits no financieros, que este gobierno ha venido identificando para saber exactamente de qué estamos hablando, porque la tradición en Colombia era mantener deudas ocultas, no las sacaban a la luz pública. Ese es problema que tenemos con la Nueva EPS, cuando llegó su intervención, se encontró que había cinco billones de pesos no facturados y tenían que comenzar a revisar de dónde y porque eran, qué había pasado con ellos, por qué se atrasaban las cuentas y se mantenían unos stock que no se incluían en los estados financieros, mostrando estados financieros sanos Esas son deudas no financieras que no están incluidas en el déficit fiscal.

Vigencias futuras y reactivación: 90% de vigencias futuras autorizadas corresponde a tres sectores



Vigencias futuras autorizadas por sector (miles de millones constantes de 2024)

Sector	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031-2053	Total	%
Transporte	12.593	10.967	10.486	11.827	11.012	10.738	87.443	155.066	79,8
Defensa y Policía	4542	2152	952	952	952	952	1904	12.406	6,4
Vivienda, Ciudad y Territorio	2824	1461	1184	748	433	186	44	6.880	3,5
Hacienda	1854	1594	191	184	177	0	0	4.000	2,1
TIC	989	627	403	421	439	219	72	3.170	1,6
Interior	1850	994	78	0	0	0	0	2.922	1,5
Fiscalía	648	301	50	50	50	50	755	1.904	1,0
Otros	5439	2373	254	0	0	0	0	8.066	4,1
Total general	30.739	20.469	13.598	14.182	13.063	12.145	90.218	194.414	100
Participación relativa	15,8	10,5	7,0	7,3	6,7	6,2	42,4	100,0	
% del PIB	1,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,7	5,4	11,5	

- **Transporte:** Corredores arteriales de competitividad, rehabilitación de la red vial, mejoramiento servicios aeroportuarios, sistemas integrados y estratégicos de transporte público. El 47,6% del sector está autorizado a través de APP.
- **Defensa y Policía:** Fortalecimiento capacidades de fuegos aéreos, adquisición de bienes y servicios, construcción nueva sede para el sector de seguridad y defensa, fortalecimiento de medios navales, fortalecimiento de la capacidad operacional del Ejército, gastos de comercialización y salarios.
- **Vivienda, Ciudad y Territorio:** Cobertura tasa de interés para vivienda nueva, subsidio familiar de vivienda, cobertura condicionada créditos de vivienda segunda generación, servicios de acueducto y alcantarillado municipio de Cali.

Fuente: SEJF Nación - DGPRN MHCP
Nota: autorizaciones con corte a octubre 31 de 2024.

Para cerrar, señalemos que tenemos otro problema y es que en la inversión hay una inflexibilidad adicional que se llama vigencias futuras (cuadro). Los proyectos de largo plazo, especialmente en vías 4G, 5G, etcétera, se financian con un CONPES que deja recursos a más largo plazo. Colombia tiene comprometido recursos hasta el 2053, compromisos por vigencias futuras del orden de 194 billones de pesos, transporte son 155 billones de pesos, en defensa y policía 12 billones,

El gobierno ha venido cumpliendo con el pago de esas vigencias futuras, en el 2024 se pagaron \$23 billones, en el 2023 \$18 billones, y en el 2022 fue \$22 billones. Esta es otra de las inflexibilidades porque cierra las puertas a nuevos proyectos. Para resolver el tema fiscal necesitamos primero mejorar financiamiento; segundo, establecer la forma como podemos negociar la deuda; y tercero, reducir las inflexibilidades en términos de donde tenemos concentrados los recursos que impiden que se financien nuevos proyectos y que deja comprometidos los recursos de la nación para varios años.

POLÍTICA ECONÓMICA EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO: LOGROS Y RESTRICCIONES



joel1152 - Cargueras de tradición - COLOMBIA - 02

Política económica en el gobierno del cambio: logros y restricciones

Jorge Coronel López³

I. Introducción

Han transcurrido tres años de la actual administración y es un buen momento para hacer balance sobre la política económica del gobierno del cambio con el fin de identificar logros, pero también, restricciones impuestas. Para empezar, se entiende por política económica el conjunto de decisiones, estrategias y acciones que buscan reducir desigualdades y pobreza, controlar la inflación, mejorar el empleo y disminuir el desempleo en un marco de aumentar la producción. El cumplimiento de estos objetivos es posible gracias a los instrumentos como el gasto público y los impuestos —política fiscal— o a la tasa de interés —política monetaria—.

Los resultados macroeconómicos resultan favorables y la economía muestra una dinámica de recuperación sostenida después de la pandemia. En cuanto a las acciones del gobierno para avanzar con la aprobación de las reformas sociales propuestas, se evidencian obstáculos y restricciones, buscando limitar el margen de maniobra y las metas de la política económica y social. Han sido tan fuertes las restricciones que las reformas a la salud y laboral fueron hundidas en su trámite y se tuvo que convocar la Consulta Popular como mecanismo para impulsarlas. Este llamado hizo que el Congreso reviviera la reforma laboral, mientras que la reforma a la salud sigue empantanada en la Comisión Séptima del Senado.

No siendo poco lo anterior, la reforma pensional fue aprobada pero debido a las demandas ante la Corte Constitucional, su implementación todavía no ha sido posible porque están pendientes los fallos judiciales. Adicionalmente, la Corte Constitucional había fallado en contra de la reforma tributaria de 2022 y eliminó el artículo correspondiente a la no deducibilidad de las regalías, lesionando seriamente el recaudo esperado y el principio de progresividad y justicia tributaria. Además, el Congreso no aprobó el presupuesto 2025, ni la respectiva ley de financiamiento, quedando en evidencia entonces las notables restricciones y obstáculos que ha enfrentado el gobierno nacional al momento de tomar decisiones de política económica e intentar avanzar en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo —PND—.

A continuación, un análisis sobre la política económica del gobierno del cambio, iniciando con la reflexión sobre la Constitución política y el debate entre derechos y libertades; luego se presentan los resultados económicos de los principales indicadores y finalmente se hace un análisis sobre la situación fiscal.

³ Economista y profesor. Asesor del Ministro de Hacienda.

II. Constitución política: derechos vs. libertades

La Constitución es el principal pacto social que orienta las acciones del Estado y de la sociedad, así como su relación mutua. En ella se reconocen, tanto un conjunto de derechos —salud, educación, trabajo, protección en la vejez—, como ciertas libertades —económica, iniciativa privada, competencia, empresa—. El marco constitucional establece y define las responsabilidades del Estado y los márgenes de acción del mercado, configurando así la relación entre ambos.

Sin embargo, las leyes y normas posteriores, al desarrollar lo dispuesto en la Constitución, han intensificado la tensión en dicha relación, orientando al Estado, más hacia la protección de la propiedad privada, que hacia la garantía plena de derechos sociales. De allí que el Estado siga siendo el garante de los derechos, pero no necesariamente el responsable de la provisión de los mismos, ya que estos han quedado inscritos dentro de sistemas privados de oferta, entiéndase, sistema de salud y sistema pensional. Bajo esta lógica, surge entonces la duda sobre si el Estado social de derecho se ha convertido en un ideal normativo subordinado a la lógica de la libertad económica. En otras palabras, es lo que Garay ha denominado: reconfiguración cooptada del Estado.

Dicha tensión se ha evidenciado claramente durante estos tres años de gobierno, especialmente, con el trámite de las reformas sociales. El gobierno presentó las correspondientes reformas a la salud, laboral y pensional desde un enfoque de derechos; pero, las lógicas del mercado promovidas por el sector privado ejercieron resistencia y obstaculizaron su trámite. Durante los debates utilizaron todos los calificativos despectivos para menospreciar sus alcances y crear un ambiente de miedo, zozobra e incertidumbre. Sin embargo, gracias a la presión social las reformas laboral y pensional lograron convertirse en ley; aunque la reforma a la salud todavía no corre la misma suerte.

No obstante, hay que recordar que la ley 2381 de 2024, conocida como la reforma pensional, no ha podido entrar en aplicación porque todavía se encuentra surtiendo trámites de demandas ante la Corte Constitucional; la reforma laboral fue hundida el 18 de marzo de 2025 y la presión social sobre la posibilidad de una Consulta Popular hizo que el Senado reviviera dicha reforma y así fue posible que se convirtiera en ley. Además, la reforma a la salud, después de tres años de gobierno, dos años y medio de discusiones y dos informes recientes de la Contraloría indicando que hay billones de pesos desaparecidos, todavía sigue atrapada en la Comisión Séptima del Senado a la espera de su debate para pasar a la respectiva plenaria.

Han sido evidentes, entonces, los obstáculos y las restricciones que el sector privado en alianza con su representación en el Congreso, le han impuesto al gobierno. El objetivo es impedirle que cumpla con su programa de gobierno y las metas del plan de desarrollo, incluso, con la misma Constitución en la concepción de hacer realidad el Estado social de derecho.

III. La política económica en la dinámica de la economía

Analizar la política económica del gobierno del presidente Petro no se puede hacer aislando los efectos de la pandemia del Covid-19, por lo tanto, es necesario valorar la forma como el gobierno Duque intervino dicha pandemia. Por lo menos dos hechos deben ser puestos en conocimiento para comprender los resultados y balances económicos que obligaron al gobierno Petro a tomar ciertas medidas y acciones.

El primer hecho tiene que ver con el congelamiento de los precios de los combustibles y de la energía, una medida en principio razonable dentro del contexto de la pandemia. Sin embargo, congelar dichos precios provocó un déficit en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles —FEPC— y acumuló deudas billonarias en el mecanismo de opción tarifaria en la energía, es decir, se acumuló un déficit entre la Nación y Ecopetrol en el caso de los combustibles y se acumularon deudas entre los usuarios y las empresas de energía en el segundo caso.

El déficit del FEPC implicaba dos acciones: i) pagar la deuda y, ii) evitar que el déficit persistiera, para ello era necesario subir los precios de los combustibles. Con respecto al pago de la deuda, durante los tres años de gobierno se han pagado 80 billones de pesos y se incrementó el precio de la gasolina, quedando pendiente ajustar el precio del diésel. Nótese que pagar 80 billones en tres años corresponde a un gasto no previsto y ha significado un esfuerzo fiscal alto que ha impedido orientar recursos hacia otros sectores y ha limitado la inversión social. Este monto equivale a casi 5 reformas tributarias y el gobierno Petro escasamente propuso una al inicio, la cual fue disminuida porque varios de sus artículos fueron demandados y por la vía judicial se perdió un recaudo importante, como es el caso de la no deducibilidad de las regalías que terminó siendo tumbado por la Corte Constitucional y lesionando el recaudo en cerca de 8 billones de pesos.

Con respecto a la deuda de la opción tarifaria en energía, las empresas empezaron a cobrarle a los usuarios los valores acumulados por el congelamiento de precios y el gobierno intentó que dicha deuda fuese asumida por la Nación para evitar afectar los ingresos de los hogares; sin embargo, la normatividad legal no lo permite y fue por ello que se incluyó en la ley de financiamiento de 2024 el trámite respectivo; pero, dicha ley no fue aprobada por el Congreso, impidiendo así que el gobierno pudiese llevar a cabo una acción que tenía beneficios para los usuarios, especialmente, en estratos 1, 2 y 3. Otra restricción en la política social del gobierno.

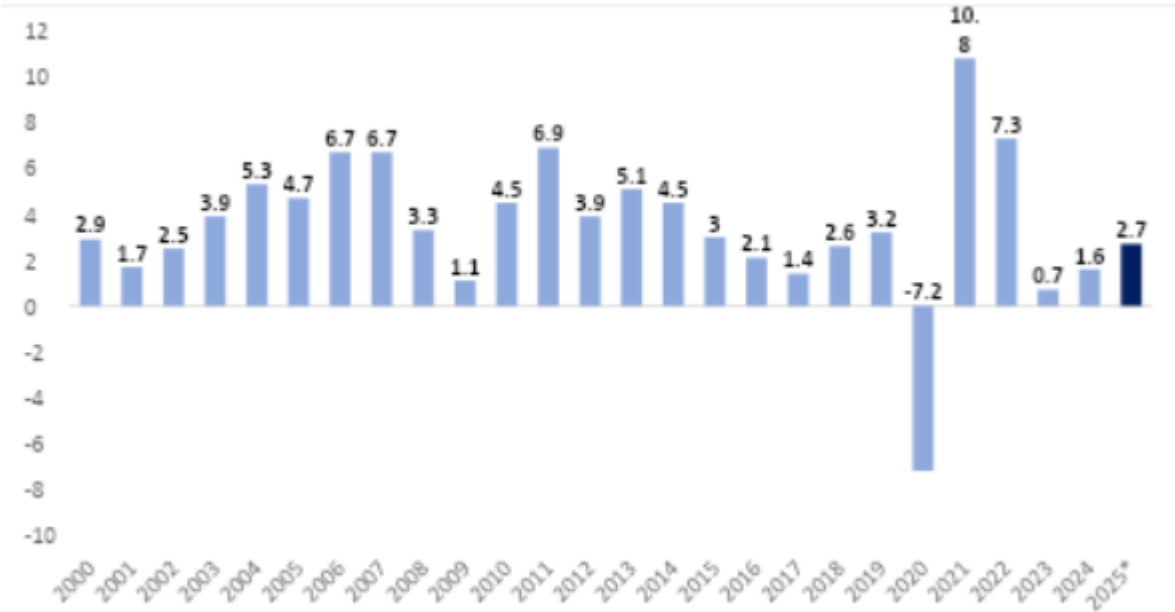
El segundo hecho tiene que ver con el crédito adquirido por el gobierno Duque, especialmente con el Fondo Monetario Internacional —FMI— correspondiente a \$5.700 millones de dólares, es decir, cerca de 23 billones de pesos. Este crédito equivale a casi 2 reformas tributarias y fue comprometido para pagar en ocho cuotas entre 2024 y 2025, es decir, corresponde a una deuda que ejercería presión al presupuesto y a la caja de la Nación en dichos años. Conviene indicar que al adquirir la deuda no se establecieron las respectivas fuentes de ingreso que la financiarían, restándole recursos a la inversión social del gobierno.

Pese a estas circunstancias, el gobierno ha honrado las deudas con el FEPC y el FMI. Al inicio del gobierno la economía registraba una senda de desaceleración normal producto de

la suspensión de las medidas tomadas durante la pandemia. La economía creció 7,3% (2022), 0,7% (2023) y 1,6% (2024). El crecimiento esperado para 2025 es 2,6%, lo cual indica que durante los tres años de gobierno la economía ha experimentado una tendencia de recuperación y buena dinámica de la mayoría de los sectores, especialmente, aquellos no relacionados con la economía extractiva, como agricultura y actividades artísticas, lo cual representa un cambio importante en la estructura productiva del país.

El crecimiento económico de las últimas tres décadas venía siendo explicado por la economía extractiva –petróleo y carbón–. Después de la crisis económica de finales de los noventa se acentuó esta condición y durante muchos años la dinámica de crecimiento se explicaba por el aumento del precio internacional del petróleo, el cual incluso ejerció presión a la producción de crudo mediante el establecimiento de la meta del millón de barriles diarios, conseguido solamente en 2013 y 2015. En el actual gobierno este enfoque no es el predominante, sino que, al contrario, se ha propuesto avanzar en la transición energética.

Gráfico 1: Variación anual del PIB (%)



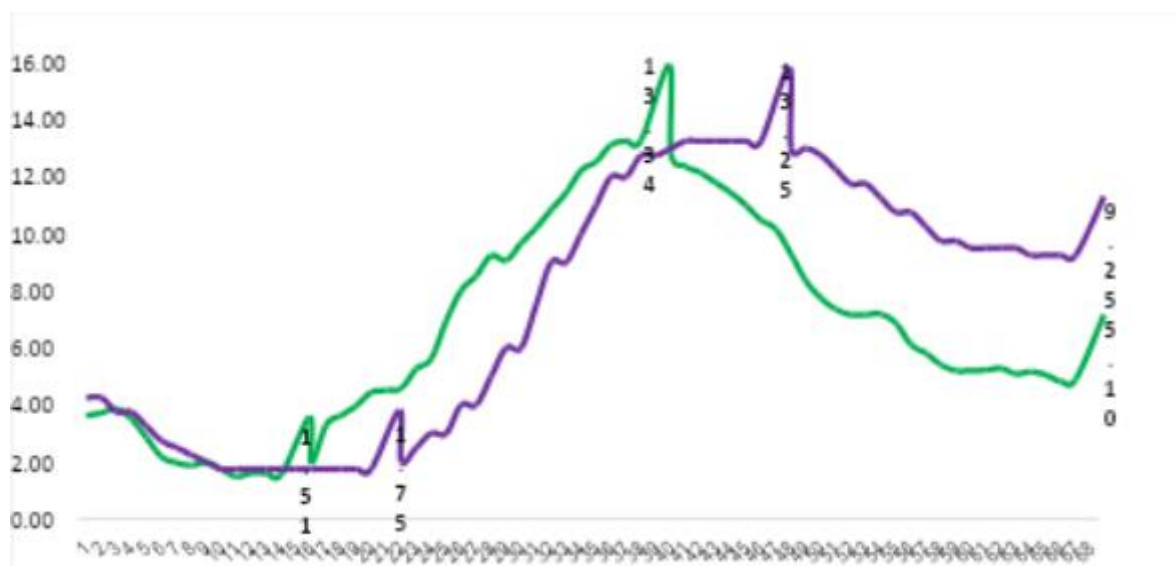
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos Dane.
NOTA: el crecimiento observado en 2021 y 2022 fue producto de políticas de choque implementadas durante la pandemia. No son periodos para hacer comparaciones.
2025*Crecimiento proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025.

Otro resultado macroeconómico importante proviene de la tendencia que registra la inflación, pues durante casi los tres años de gobierno la inflación se ha reducido y ha bajado de 13,3% en marzo de 2023 a 5,1% en agosto de 2025. Esta reducción de los precios promedio de la economía ha permitido dos ajustes importantes: en primer lugar, se corrigieron los precios de los alimentos al bajar de 25% al 6% durante estos dos años y medio; en segundo lugar, se corrigió el impacto de la inflación según niveles de ingreso, es decir, la inflación de pobres

(5%) y vulnerables (5%) ya no está por encima de la inflación de ingresos altos (5,2%) y medios (5,1%), lo cual era un evidente síntoma de desigualdad y regresividad.

La reducción de la inflación ha permitido la disminución de la tasa de interés, aunque el gobierno considera que habría podido ser más rápida a lo observado. La brecha existente y las condiciones generales que se tienen en cuenta al momento de tomar esta decisión de política monetaria y, particularmente sobre la tasa de interés, permiten sugerir una mayor reducción con el fin de contribuir a la senda de recuperación económica e impulsar el consumo y la inversión, variables que también han mostrado buen dinamismo. Por ejemplo, en 2024 el consumo creció 1,6% y la inversión 3,2%.

Gráfico 2: Inflación anual y tasa de interés de intervención (%)



Fuente: Dane y Banco de la República.

Un tercer resultado macroeconómico proviene de la dinámica del empleo, consistente con la recuperación económica observada. El peor momento fue abril de 2020, cuando la tasa de ocupación se redujo a 42,5% después de haber mantenido niveles de 58% en promedio antes de la pandemia. En el caso del desempleo, el peor periodo fue mayo de 2020, cuando la tasa de desocupación registró 22%, mientras la tasa promedio antes del Covid-19 había sido 10%.

Tanto el empleo, como el desempleo, han retornado a sus niveles previos a la pandemia y en el mes de julio de 2025 registraron tasas de 58,9% y 8,8%, respectivamente. Sin duda, son resultados importantes para la economía y la perspectiva es positiva. Además, ocurre en el marco de un aumento sistemático e importante del salario mínimo, por lo tanto, dichos resultados rompen paradigmas: i) el aumento del salario no genera desempleo; ii) aumentar el salario no produce inflación. La realidad está indicando que aquella idea creada alrededor de estos temas no es cierta.

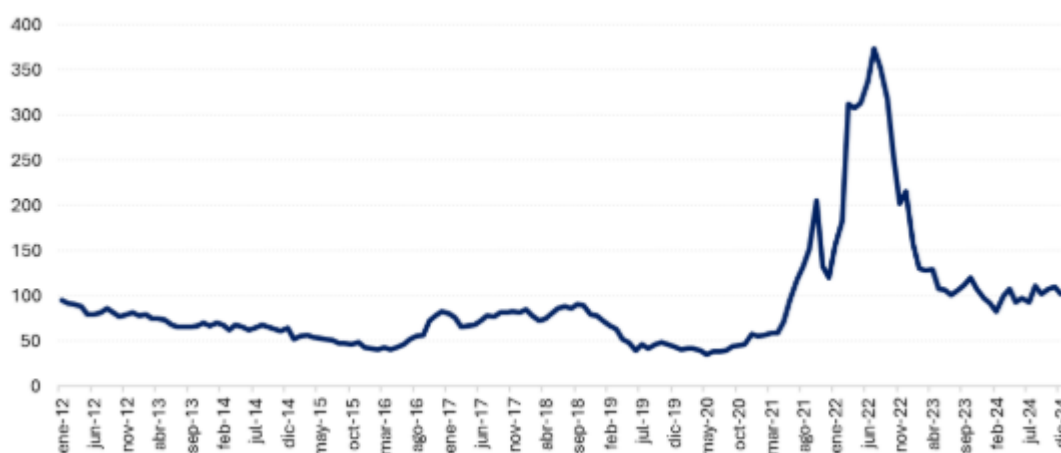
IV. Política fiscal y balance de las finanzas públicas

Como ya se mencionó, el gobierno ha honrado todos los compromisos en materia fiscal. Por un lado, ha pagado la deuda pública y, por otro lado, ha cumplido la Regla Fiscal. Además, ha tomado decisiones responsables con el objetivo de alcanzar el mejor balance en las finanzas públicas.

Para explicar la situación fiscal hay que decir que, durante 2024, los ingresos experimentaron una caída de 2,2pp —puntos porcentuales— del PIB en comparación al año anterior. La caída se explica en buena parte por los anticipos tributarios que se hicieron en el año 2023, especialmente, en el sector minero. Dicha situación condujo a un mayor recaudo en el año 2023, pero a menor ingreso tributario en 2024. Adicionalmente, el sector carbonero tuvo una caída excepcional en los ingresos producto de la caída del precio internacional, el cual subió desde mediados de 2020 de niveles de US\$50 a US\$373 en 2022; pero, luego se produce un desplome a US\$100 y se estabiliza sobre este nivel desde 2023 a la fecha.

Este hecho sorpresivo produjo un impacto en los ingresos tributarios de 2024 y cumpliendo con las características de excepcionalidad propias de la legislación vigente, se incluyó como Transacción de Única Vez —TUV—. Algo parecido ocurrió con el sector petrolero; pero, la diferencia radica en que la caída de ingresos del sector y su impacto en el recaudo había sido anticipada, ya que dentro de la Regla Fiscal se incluye el ciclo petrolero para su respectivo seguimiento, pero no el ciclo carbonero.

Gráfico 3: Precio carbón (API2-BCI7), dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de la ANM y UPME.

En tal sentido, el Consejo Superior de Política Fiscal —CONFIS—, organismo competente para definir las TUV, reconoció e incluyó los valores correspondientes a las siguientes medidas y decisiones: i) al impacto de la decisión de la Corte Constitucional sobre la deducibilidad de las regalías, lo cual generó un impacto fiscal estimado en \$2,3 billones de menores ingresos del sector carbón en 2024; ii) la extensión de plazos para la corrección de declaraciones tributarias según sentencia del Consejo de Estado, generando un impacto de

\$0,6 billones; y iii) el gasto correspondiente al componente extraordinario y no estructural del déficit causado por el FEPC durante 2023 y pagado en 2024 con un impacto de \$2,3 billones.

Para comprender la situación fiscal también es importante recordar que el gobierno tuvo que asumir la deuda heredada a través del FEPC, producto del congelamiento de los precios de gasolina corriente y ACPM. Dicho déficit generó una presión fiscal debido a que se tenía que pagar a Ecopetrol el valor correspondiente al despacho de combustible valorado al precio internacional, como lo señala la normatividad vigente; sin embargo, pagar sin aumentar los precios de los combustibles es una responsabilidad parcial, porque dicho déficit sólo se podía cerrar aumentando los precios de gasolina y ACPM, lo cual termina siendo la decisión adoptada por el gobierno del presidente Petro y reconocida por los organismos internacionales y multilaterales como un acto de responsabilidad fiscal.

También durante el año 2024 se tramitó la ley de endeudamiento por US\$ 17.607 millones con el fin de incluir dentro del balance de deuda aquellos recursos que se habían quedado por fuera del cupo tras la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 417 de 2020. El problema de mantener deuda por fuera del cupo es que así se cumplan periódicamente los pagos, dichos pagos no liberan espacio de deuda, por lo tanto, la aprobación de la ley permitió sincerar la deuda pública.

En cuanto a los gastos, durante 2024 experimentaron un aumento de 0,3pp del PIB, explicado por el pago de intereses y el componente de gasto inflexible, es decir, aquellos gastos que obligatoriamente se tienen que realizar por cuenta de ser orden legal o marco constitucional, como es el caso del Sistema General de Participaciones –SGP– que son las transferencias de la Nación a los territorios. Conviene recordar que cerca del 90% del gasto de funcionamiento es inflexible, es decir, corresponde a compromisos que deben honrarse por razones legales, luego no es cierto que todo crecimiento del gasto de funcionamiento represente un derroche o despilfarro de recursos, como lo ha sostenido la oposición con el eco de los medios de comunicación.

El principal error analítico en este punto es asociar gasto de funcionamiento con nómina exclusivamente, olvidando que dentro de dicho gasto están incluidas las transferencias del Sistema General de Participaciones –SGP–, pensiones, aseguramiento en salud, FOMAG, entre otros, que representan el 75% del total del gasto de funcionamiento. Estos elementos representan el pacto fiscal vigente en el país y establecido en la Constitución.

Esta situación fiscal planteó retos presupuestales, de caja y fiscales que llevaron al gobierno a tener que tomar medidas, como el recorte presupuestal en la vigencia 2024 por \$28,4 billones de pesos, el manejo responsable y eficiente del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y la identificación de las TUV, ya mencionadas anteriormente. El resultado fiscal finalmente para 2024 fue un cierre de la deuda neta de 59,3% del PIB, explicado por el impacto de la depreciación del tipo de cambio, el déficit primario y el mayor costo financiero que enfrenta el Gobierno Nacional Central –GNC–. Se estima que la deuda neta en 2025 se ubique en 61,3% del PIB, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 –MFMP–.

Los déficits fiscal y primario cerraron en 2024 en -6,7% del PIB y -2,4% del PIB, respectivamente. Las estimaciones para 2025 indican -7,1% del PIB y -2,4% del PIB, respectivamente. Dados estos resultados, asociados a las causas ya explicadas sobre el crédito con el FMI y la deuda del FEPC, el Consejo Superior de Política Fiscal —CONFIS— decidió activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal, que significa un desvío temporal de las metas por tres años. Dicha activación no significa una suspensión de la Regla Fiscal, ya que la Regla Fiscal es una ley y no existe una forma que permita suspender una ley. Al contrario, la activación de la cláusula de escape es un mecanismo contemplado en la ley.

Para enfrentar esta situación fiscal el gobierno presentó los presupuestos de 2025 y 2026 con diferencias entre ingresos y gastos. En el primer caso ascendía a 12 billones y en el segundo a 26,3 billones, lo cual condujo a la presentación de las respectivas leyes de financiamiento. No obstante, el Congreso no aprobó el presupuesto 2025 ni la ley de financiamiento por 12 billones, obligando al gobierno a fijar por decreto el presupuesto 2025 y a tener que iniciar el año con un aplazamiento de recursos por dicho valor. Entretanto, el presupuesto 2026 está siendo discutido a la fecha de elaboración del presente artículo y hasta ahora se ha definido el monto, el cual quedó en 546,9 billones. Se espera que el Congreso discuta entre octubre y diciembre de 2025 la respectiva ley de financiamiento, ahora por 16,3 billones.

LAS RELACIONES DEL GOBIERNO CON EL SECTOR PRIVADO (2022 - 2025)



**ESTEBAN VEGA - EL CORAZÓN DEL CAMPO LA
PANELA COLOMBIANA**

Las relaciones del Gobierno con los gremios y el sector privado (2022–2025)

Carlos Julio Díaz⁴

I. Introducción

El gobierno de Gustavo Petro, que inició el 7 de agosto de 2022, se planteó como un proyecto de transformación estructural de la economía y la sociedad colombiana. En su narrativa, el nuevo gobierno asumió como central la necesidad de superar la desigualdad y la dependencia de sectores extractivos, al tiempo que otorgaba protagonismo a la llamada *economía popular*, integrada por micronegocios, trabajadores informales, asociaciones comunitarias y emprendimientos de subsistencia.

En contraposición, la relación con los gremios empresariales organizados —la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI [<https://www.andi.com.co/>]), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), la Asociación Bancaria (ASOBANCARIA), la Asociación de exportadores (ANALDEX) y gremios del sector energético— ha sido tensa y conflictiva. Desde el inicio del mandato, los discursos confrontativos de Petro, las reformas sociales y tributarias produjeron una ruptura creciente con el Consejo Gremial Nacional y con los principales actores empresariales del país, quienes acusaron al gobierno de falta de concertación en la toma de decisiones.

Este capítulo analiza, a lo largo de tres años, las diferencias en la relación del gobierno con estos dos bloques de actores: por un lado, los gremios empresariales consolidados y formales; por otro, los sectores de la economía popular a quienes el Plan Nacional de Desarrollo (PND) otorgó prioridad estratégica. El análisis se apoya en fuentes de prensa, documentos oficiales, balances de programas y resultados de crédito, con el propósito de evaluar hasta qué punto la apuesta del gobierno ha generado impactos tangibles en inclusión financiera y dinamización productiva, y en qué medida la conflictividad política ha limitado la construcción de confianza con el sector privado organizado.

II. Relaciones con los gremios empresariales

II.1. Un inicio de desencuentros

Desde el primer año de gobierno, la relación entre Gustavo Petro y los gremios empresariales se caracterizó por la desconfianza. Discursos en los que el presidente calificó a los grandes empresarios como “esclavistas” marcaron una distancia con el Consejo Gremial Nacional. Durante 2023 y 2024, Petro dejó de asistir a los congresos anuales de la ANDI [<https://www.andi.com.co/>], rompiendo una tradición de diálogo en la que históricamente los presidentes exponían sus agendas ante los gremios empresariales.

⁴ Exdirector de la ENS y contador público.

La reforma tributaria de 2022, que incrementó la carga fiscal para sectores de hidrocarburos, bebidas azucaradas y alimentos ultra procesados, fue interpretada como un ataque directo a los intereses gremiales. Posteriormente, la presentación de la reforma laboral, pensional y la reforma a la salud en 2023 profundizaron el malestar, al percibirse por los empresarios como proyectos elaborados sin consenso y con impactos potencialmente negativos sobre la generación de empleo y la sostenibilidad financiera del sistema.

II.2. Reacciones y fracturas

Diversos gremios emitieron comunicados criticando la falta de diálogo efectivo. La ANDI [<https://www.andi.com.co/>] señaló en múltiples ocasiones la necesidad de una política económica que incentivara la inversión y no que la castigara. FENALCO alertó sobre la caída en la confianza del consumidor y el aumento de costos para el comercio formal. ACOPI, aunque más cercana al discurso de fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, expresó preocupación por la ausencia de medidas claras de apoyo al sector productivo formal.

La tensión llegó a su punto más alto en mayo de 2025, cuando Petro insinuó la existencia de una supuesta conspiración entre empresarios y grupos armados vinculados al narcotráfico para desestabilizar al gobierno. La reacción gremial fue inmediata: calificaron las declaraciones como irresponsables y peligrosas para la estabilidad democrática y para la seguridad de los líderes empresariales.

II.3 Los intentos de un Gran Acuerdo Nacional

En múltiples ocasiones, el presidente Gustavo Petro planteó la necesidad de avanzar hacia un Gran Acuerdo Nacional o un pacto político y social que articulara a empresarios, trabajadores, organizaciones sociales y al gobierno. La apuesta consistía en construir un nuevo marco de confianza y compromisos recíprocos que permitiera discutir y viabilizar reformas estructurales bajo un horizonte de estabilidad. Sin embargo, el proyecto nunca se concretó.

Las razones son múltiples. Por un lado, las diferencias ideológicas de fondo en torno al papel del Estado, la redistribución de la riqueza, la transición energética y la relación entre derechos laborales y empleo marcaron una brecha difícil de cerrar. A ello se sumó la desconfianza acumulada, resultado de décadas de tensiones entre gobiernos progresistas y gremios empresariales en América Latina, y los estilos de negociación que, tanto en el Ejecutivo como en los gremios, privilegiaron la confrontación pública sobre la búsqueda de acuerdos discretos y técnicos.

Para los gremios, los llamados al diálogo resultaron retóricos y carentes de mecanismos claros que garantizaran su participación en el diseño de las reformas. Para el gobierno, en cambio, los empresarios se mostraron reacios a aceptar transformaciones redistributivas que implicaran ceder privilegios fiscales, modificar modelos de contratación laboral o asumir compromisos más amplios en materia de responsabilidad social. El resultado fue que el Gran Acuerdo Nacional quedó reducido a un símbolo del desencuentro político, una promesa reiterada en el discurso presidencial, pero sin avances concretos en la práctica institucional.

Ante el cierre de los canales formales de concertación, el gobierno recurrió a la movilización social como mecanismo de presión política sobre el Congreso. Esta estrategia se evidenció con mayor claridad en el trámite de la reforma laboral, inicialmente concebida como un

cambio estructural integral, pero que terminó aprobándose de manera parcial y centrada en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo.

En este proceso, el Ejecutivo buscó revertir parcialmente los retrocesos de las reformas neoliberales:

- La Ley 50 de 1990, que flexibilizó la contratación laboral, fomentó la tercerización y debilitó la estabilidad en el empleo.
- La Ley 789 de 2002, que redujo los recargos nocturnos y dominicales bajo el argumento de incentivar la generación de empleo, pero sin efectos significativos en la reducción del desempleo ni de la informalidad.

La convocatoria popular y las movilizaciones de sindicatos y organizaciones sociales revitalizaron la discusión legislativa, obligando al Congreso a reabrir un debate que parecía clausurado por la falta de concertación tripartita. Gracias a esta presión, el gobierno logró aprobar parcialmente su propuesta de reforma laboral, recuperando algunos derechos perdidos y consolidando un triunfo político y simbólico frente a la resistencia de los gremios empresariales.

En conclusión, el fracaso del Gran Acuerdo Nacional reflejó las limitaciones del diálogo institucional con los gremios, mientras que la movilización social se convirtió en la principal herramienta del gobierno para avanzar en su agenda laboral y redistributiva.

II.4 Causas del fracaso del diálogo social

El presidente Gustavo Petro insistió desde el inicio de su mandato en la necesidad de convocar un Gran Acuerdo Nacional. Sin embargo, este propósito nunca se materializó, en parte porque ni el gobierno ni los gremios empresariales generaron las condiciones mínimas de confianza y serenidad para discutir las reformas en un ambiente propicio.

Los episodios de confrontación fueron frecuentes. La ANDI [<https://www.andi.com.co/>] presentó quejas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), argumentando que el gobierno no cumplía con el deber de concertar las reformas en la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. El presidente de la ANDI [<https://www.andi.com.co/>] interpuso una acción de tutela contra el presidente Petro por haber calificado a los grandes empresarios de "esclavistas". El Consejo de Estado falló a favor de la ANDI [<https://www.andi.com.co/>], lo que establece un nuevo límite al discurso del presidente. Estos hechos continúan profundizando la polarización.

Más allá del tono confrontativo del presidente, uno de los factores estructurales que dificultó el diálogo fue la brecha ideológica. Los gremios empresariales, desde una visión cercana al neoliberalismo, han sostenido que el empleo depende de la reducción de costos laborales y de la flexibilización de derechos, mientras que el gobierno defendió la idea de que la ampliación de derechos sociales puede coexistir con la generación de empleo si va acompañada de un rediseño productivo. La evidencia histórica de Colombia muestra que, desde las reformas laborales de los años noventa —todas regresivas—, ni el desempleo ni la informalidad laboral se redujeron de manera significativa.

Al mismo tiempo, el gobierno no se propuso rediseñar técnicamente la Comisión de Concertación, que se mantuvo como un espacio altamente politizado e ideologizado, sin

avanzar en metodologías que facilitaran discusiones técnicas. Hizo falta que el gobierno propusiera un esquema en el cual los incrementos salariales y la ampliación de derechos laborales estuvieran acompañados de medidas concretas para elevar la productividad y competitividad. Entre los temas que debieron ser parte del diálogo social y que fueron poco abordados de manera integral, se destacan el costo del crédito, el precio de la energía, los costos logísticos por la deficiente infraestructura vial, ciencia y tecnología, los sobrecostos derivados de la inseguridad y la extorsión, y el contrabando, frente al cual las percepciones de éxito del gobierno y de los gremios resultaron divergentes.

II.5. Balance de la relación

Al cumplirse tres años de gobierno, la relación entre el presidente Gustavo Petro y los gremios empresariales puede caracterizarse como deteriorada y marcada por la desconfianza mutua. Los espacios de concertación fueron escasos y poco efectivos, en un contexto donde ambas partes privilegiaron la confrontación discursiva antes que la construcción de acuerdos técnicos y sostenibles. Desde la Casa de Nariño, se acusó reiteradamente a los gremios de actuar como voceros de élites tradicionales que bloqueaban reformas sociales orientadas a redistribuir ingresos y ampliar derechos. A su vez, los gremios consideraron que el Ejecutivo no ofreció condiciones de estabilidad, confianza y reglas claras que estimularan la inversión privada y garantizaran la competitividad.

El resultado ha sido una fractura estructural que debilitó la posibilidad de impulsar agendas de política económica basadas en consensos amplios. La promesa de un Gran Acuerdo Nacional terminó diluyéndose, en la medida en que la confrontación se volvió el lenguaje dominante entre empresarios y gobierno.

A menos de un año para culminar el mandato, la posición de los gremios parece definida: cerrar los espacios de interlocución con el Ejecutivo y proyectarse hacia el escenario electoral de 2026. Su postura se refleja en el rechazo abierto a la propuesta de reforma tributaria, con la que el gobierno pretende recaudar alrededor de 26 billones de pesos con el fin de aliviar un déficit fiscal creciente, derivado del aumento del servicio de la deuda y de un bajo recaudo tributario estructural.

Los gremios argumentan que esta reforma, lejos de corregir los problemas de diseño y de eficiencia del sistema tributario, puede ahondar la incertidumbre para la inversión productiva. El Ejecutivo, por su parte, insiste en que sin una reforma progresiva, que amplíe las fuentes de ingreso y reduzca beneficios tributarios concentrados en sectores de alto poder económico, será imposible garantizar sostenibilidad fiscal y al mismo tiempo financiar la política social.

El distanciamiento ha llegado a tal punto que, incluso en espacios institucionales obligatorios de diálogo tripartito, como la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, se registra una parálisis. Los gremios no muestran disposición para discutir iniciativas como los proyectos de decreto orientados a modernizar las relaciones colectivas laborales, que buscan facilitar la negociación por rama de actividad y garantizar mayor libertad sindical. Esta inercia evidencia que la agenda social del gobierno ha perdido capacidad de incidencia en los escenarios tradicionales de concertación, limitando el margen de maniobra para aprobar reformas estructurales en el tramo final del mandato.

En suma, el deterioro del diálogo social entre el gobierno y los gremios empresariales, para tramitar las agendas sociales y económicas, no solo refleja la dificultad de articular proyectos

de país compartidos, sino que anticipa un escenario en el que los empresarios prefieren esperar el cambio de gobierno en 2026 antes que comprometerse con una administración que perciben como ideológicamente distante y políticamente confrontativa.

III. Economía popular: política pública y resultados

III.1. La economía popular en el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 incluyó la economía popular como uno de sus ejes estratégicos. Se le definió, no únicamente como sinónimo de informalidad, sino como un tejido diverso de micronegocios, actividades comunitarias, trabajo asociativo y emprendimientos de subsistencia. La meta consistió en visibilizar este sector, facilitar su acceso al crédito y promover su integración a los mercados.

III.2. Instrumentos de política

1. Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular (SIEP):

- Creado en 2023 para generar datos sobre la magnitud y distribución del sector.
- Consolidado en 2024 a través de mesas estadísticas lideradas por el DANE [<https://www.dane.gov.co/>].

2. Crédito y financiamiento:

- El Banco Agrario y la Unidad de Organizaciones Solidarias impulsaron programas de microcrédito con garantías estatales.
- Se lanzó en enero de 2023 el programa de créditos *contra el gota a gota*, con montos de hasta 5 millones de pesos, buscando sustituir el financiamiento informal.

3. Compras públicas y redistribución de mercancías incautadas:

- El gobierno propuso que entidades estatales adquirieran productos de la economía popular.
- Parte de los bienes incautados al contrabando fueron redirigidos a asociaciones comunitarias.

III.3. Resultados en acceso al crédito

Respecto al avance en la ejecución de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la economía popular, entre agosto de 2022 y marzo de 2025, el BAC atendió cerca de 390,000 clientes con desembolsos por cerca de COP 1.6 billones, doblando así el valor que se habían trazado como meta inicialmente.

Año	Créditos desembolsados (miles de millones)	Beneficiarios (Nro. de clientes)	Fuente
2022* (ago–dic)	111,4	18.500	Estimación a partir de acumulado ago/22–dic/23 y corte 2023
2023	262,6	42.671	Informe de Gestión BAC 2023
2024	633	146.864	Informe de Gestión BAC 2024
2025** (ene–mar)	593	181.900	Estimación a partir de acumulado ago/22–mar/25 (1,6 billones; 390 mil clientes)
Fuente: Informe de gestión BAC 2023; Informe de calificación BRC Ratings – S&P Global S.A. Abril 2025			

III.4. Limitaciones y desafíos

Aunque las cifras son positivas, persisten limitaciones:

- Altos niveles de informalidad hacen difícil garantizar la sostenibilidad del crédito.
- Muchas iniciativas se concentran en el corto plazo y no en procesos de escalamiento productivo.
- Riesgo fiscal: los programas dependen de subsidios estatales y garantías públicas que presionan el déficit.

IV. Pacto por el Crédito: enfoque sectorial y resultados globales

IV.1. Lanzamiento y objetivos

En septiembre de 2024, el gobierno, junto con Asobancaria y otros principales bancos, lanzó el *Pacto por el Crédito*. El objetivo fue movilizar 252,7 billones de pesos entre septiembre de 2024 y febrero de 2026, dirigidos a cinco sectores estratégicos: vivienda, agro, transporte, transición energética y turismo.

IV.2. Resultados acumulados

El “Pacto por el Crédito”, firmado en 2023 entre el Gobierno y las entidades financieras, busca movilizar \$252,7 billones en nuevos créditos durante 18 meses, orientados a sectores estratégicos como vivienda, manufactura, transición energética, agroindustria, turismo y economía popular. Con nueve meses de implementación cumplidos, es momento de evaluar los avances, reconocer los retos y reflexionar sobre las propuestas que han surgido en el debate público, como la posibilidad de implementar esquemas de inversión obligatoria en ciertos sectores. Según el Boletín 9 de la Superintendencia Financiera, a mayo de 2025 los desembolsos acumulados fueron de \$115,6 billones (45,7 % de la meta total). El avance por sector fue el siguiente:

Sector	Meta total (\$ billones)	Avance a mayo-25 (\$ Billones)	% de avance
Manufactura y Transición Energética	163,4	71,2	44
Vivienda e Infraestructura	40,6	24,1	59
Agropecuario	32	14,2	44
Turismo	19,2	2,16	11
Economía popular	18,5	1,73	9

Fuente: Superfinanciera – Boletines 7, 8 y 9 (2025)

V. Comparativo y valoración

V.1. Resultados diferenciales

- **Con gremios empresariales:** la relación política se deterioró, impidiendo construir agendas conjuntas; sin embargo, el Pacto por el Crédito evidenció que, pese a la tensión, sí hubo cooperación pragmática con el sector financiero.
- **Con economía popular:** se consolidaron programas visibles de crédito y asistencia, que ampliaron la inclusión financiera, aunque con impactos aún modestos en términos de formalización y productividad.

V.2. Implicaciones políticas

La tensión con gremios empresariales limitó la confianza en la política económica, afectando las expectativas de inversión. En contraste, la apuesta por la economía popular fortaleció el apoyo político de sectores populares, pero planteó riesgos de sostenibilidad fiscal y de eficacia en la formalización.

VI. Conclusiones y recomendaciones

VI.1. Conclusiones

1. Los enfoques ideológicos dificultaron un diálogo social eficaz gobierno - empresarios
2. La relación con los gremios empresariales fue predominantemente conflictiva, lo que redujo las posibilidades de construir consensos de política pública.
3. Existen limitaciones técnicas, políticas y culturales que dificultan avances en una cultura de diálogo social para resolver los conflictos.
4. La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, un espacio de diálogo social de rango constitucional, presenta un diseño incompleto y poco equilibrado. No cuenta con espacios sectoriales y territoriales que faciliten su desarrollo.
5. Se carece de una agenda que sirva de guía para el diálogo social, no existe un diseño que fomente una negociación técnica ni una cultura de planificación, lo que resulta en un impacto limitado.
6. El gobierno Petro priorizó políticamente a la economía popular, generando avances significativos en acceso al crédito y en información estadística.

7. El Pacto por el Crédito mostró que, pese a la tensión, existió cooperación táctica con el sector financiero, aunque con beneficios más concentrados en empresas que en microemprendimientos.
8. Los logros en inclusión financiera son innegables, pero aún insuficientes para transformar estructuralmente la economía popular.

VI.2. Recomendaciones

1. **Rediseño técnico del diálogo social.** Se requiere un rediseño técnico de los procesos de diálogo social en los espacios institucionales. El objetivo es superar las barreras ideológicas y transitar de una negociación basada en posiciones a una enfocada en intereses mutuos.
2. **Restaurar canales de diálogo con gremios empresariales,** reconociendo su papel en el desarrollo económico del país para incorporar sus necesidades en las políticas públicas.
3. **Consolidar el SIEP** como instrumento de planeación para orientar con precisión los programas de crédito.
4. **Revisar la ejecución del Pacto por el Crédito,** garantizando mayor participación de pequeñas y medianas empresas y transparencia en metas.
5. **Fortalecer estrategias de formalización y escalamiento** de unidades productivas de la economía popular, más allá del acceso inicial al crédito.

Referencias bibliográficas:

- <https://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/la-fractura-del-gobierno-con-los-gremios-DN28610030>
- <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/09/gremios-de-empresarios-rechazaron-comentario-de-petro-sobre-una-supuesta-alianza-con-narcotraficantes-en-armas-para-tumbarlo-ponen-en-peligro-la-integridad-y-la-vida/>
- <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-historia-del-silencio-en-el-consejo-gremial-ante-la-conspiracion-de-leyva/>
- <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-empresarios-cierran-la-persiana-del-gobierno-petro-y-miran-al-2026/>
- <https://www.facebook.com/canal2cali/posts/la-relaci%C3%B3n-entre-el-gobierno-nacional-y-el-sector-empresarial-ha-mostrado-se%C3%B1al/1281380817326047/>
- DNP–Bases del PND 2022–2026; DANE [<https://www.dane.gov.co/>] comunicados 2023–2024.
- Banco Agrario – comunicado “Línea contra el gota a gota” (2023); Supersociedades – definición de microcrédito
- Comunicados de la DIAN 2023–2024.

DE LO PROMETIDO EN EL PLAN NACIONAL A LO CONCRETADO EN MATERIA LABORAL



De lo prometido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 “Colombia, Potencia, mundial de la vida” a lo concretado en materia laboral

Jose Fernando Gutiérrez L⁵

Introducción

A un poco de más de tres años de su gobierno y después de una ambiciosa agenda de reformas, muchas de ellas obstaculizadas desde el legislativo, el tema donde mayores logros se han obtenido ha sido el laboral. Y es que al analizar el articulado Del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”. Se observa la concreción varios de ellos. Por ejemplo, el artículo 75 que hacía referencia a la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, se materializó a través de la expedición del Decreto 1527/2024, por medio del cual se adoptó la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, aunque hay avances en los actos administrativos para su implementación, todavía hay retos en la materia.

Otros artículos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, se concretaron en la Ley 2466 de 2025, que recuperó derechos y dignifica el trabajo, además genera incentivos de primer y último empleo, incorpora medidas para formalizar a trabajadores de microempresas, plataformas digitales, servicios domésticos, entre otros.

Es importante resaltar que durante el gobierno actual, se ha registrado un aumento del salario mínimo mensual legal vigente, mejorando la capacidad de compra de la clase trabajadora, impulsado la economía y desmitificando los mitos de un impacto negativo sobre un aumento del IPC (que se encuentra en 5.51%) y tampoco se ha presentado un aumento del desempleo (como han vaticinado los gremios y la ortodoxia económica), al contrario se encuentra en los niveles históricamente más bajos.

⁵ Economista, magíster en Desarrollo y profesional de Investigación de la ENS.

Otro aspecto no menos importante, es la reducción de la pobreza monetaria, que entre 2023 y 2024 pasó de 34,6% a 31,8%, significando que 1,27 millones de personas salieran de tal situación, de acuerdo con diversos análisis “los ingresos laborales y las ayudas provenientes de los hogares (como remesas) fueron los que más contribuyeron a mejorar el bolsillo de la población que superó tal condición”

Cabe resaltar que la política laboral del actual gobierno ha sido objeto de diversos cuestionamientos por parte de gremios económicos, un sector de la academia proclive a los postulados neoclásicos y de parte de la oposición. Las críticas son de diversa índole, de un lado se encuentran aquellas que consideran un retroceso con la nueva normatividad, pues en vez de generar estímulos a la contratación de mano de obra, la desestimulan, por el incremento de los costos laborales derivados tanto de la 2466, como de los “exagerados incrementos del smlmv”, restándole competitividad al país por el encarecimiento de la mano de obra.

La evidencia actual controvierte las críticas, ya que en aquellos gobiernos que le apostaron a la precarización laboral, vía abaratamiento de la mano de obra y sustracción de derechos, no lograron los resultados actuales, desmontando una narrativa que sirvió como discurso para favorecer a una minoría y a las lógicas del capital en detrimento de los derechos laborales y de la calidad de vida de millones de colombianos.

Del hundimiento del proyecto de reforma laboral a la Ley 2466 de 2025

Después de un trámite bastante accidentado, en el cual el legislativo hundió las propuestas tanto de reforma laboral, como de la consulta popular (para entonces varios sondeos, como Cifras y Conceptos reveló que el 57% de los ciudadanos estaría de acuerdo con la convocatoria y que cada una de las 12 preguntas recibiría un apoyo de, por lo menos, el 75%) y abrir nuevamente la discusión de la reforma laboral (ante el rechazo de un amplio sector de la opinión pública), la misma se aprobó.

Cabe resaltar que ambas iniciativas (reforma laboral y consulta popular) apuntaban a la recuperación de los derechos laborales, que ha sido una de las apuestas del Presidente Gustavo Petro, después de las reformas regresivas a través de las leyes 50/90 y 789 de 2002 donde se eliminaron conquistas importantes, bajo el pretexto de ser más atractivos y por ende competitivos a los mercados internacionales y por esta vía atraer la inversión. De esta manera la orientación dada por el gobierno representó un giro, apartándose de la orientación reduccionista que ve el trabajo como una simple mercancía, e incorporando temas relacionados con el fortalecimiento de las garantías laborales, el acatamiento de las recomendaciones de organismos como la OIT y la OCDE en lo que al trabajo y su regulación se refiere; pero además brindando un complemento para que los empleos generados desde las políticas de reindustrialización, reagrarización y promoción de la economía popular, familiar y comunitaria se dieran en el marco de la formalidad, el trabajo decente y los derechos laborales.

Aspectos principales de la reforma

Aunque son varios temas los que incorpora la reforma laboral, resaltan tres ejes principales, a saber: la recuperación de derechos laborales perdidos, los nuevos derechos y adaptaciones a las realidades actuales del trabajo, y fomento del empleo formal. A continuación, se presentan los temas que incorpora la Ley 2466 de 2025.

Tabla No 1. Contenido de la Reforma laboral Ley 2466 de 2025

Temas de la reforma		
❖ Contrato a término indefinido (Aplicación inmediata)		❖ Contrato a término fijo (Aplicación inmediata)
Se establece como la principal modalidad de contratación.		- Término fijo: Máximo 4 años. Debe ser escrito. Si no cumple requisitos, se convierte en indefinido. - Prórrogas: Contratos <1 año pueden renovarse hasta 4 veces; luego, mínimo 1 año. - Renovación automática: Si ninguna parte anuncia terminación 30 días antes del vencimiento. -Por obra/labor: Debe especificarse detalladamente la obra. Si el trabajador continúa tras finalizarla, el contrato se entiende indefinido.
Con la flexibilización del mercado laboral en las últimas décadas y el auge de los contratos a término fijo, la reforma pone límite a la renovación de estos contratos, al establecer que no podrán exceder cuatro años. Esta medida busca revertir la tendencia y devolver al contrato a término indefinido su estatus como norma general.		
❖ Ampliación de la jornada nocturna Jornada diurna y nocturna (6 meses después de sanción)		
Jornada	Antes de la reforma	Con la reforma laboral
Diurna	de 6:00 a.m. a 9:00 p.m	de 6:00 a.m. a 7:00 p.m
Nocturna	de 9:00 p.m. a 6:00 a.m. del día siguiente.	de 7:00 p.m. a 6:00 a.m. del día siguiente.
Al ampliar el horario considerado como trabajo nocturno, más horas se pagan con el recargo nocturno.		
❖ Jornada máxima legal (Aplicación inmediata) 8 horas diarias / 42 horas semanales. Flexibilidad: Distribución en 5-6 días/semana, con descanso obligatorio. Excepciones: -Jornada diaria variable (mínimo 4h, máximo 9h) si el promedio semanal no supera 42h. Menores de edad: 6h/día (15-17 años) u 8h/día (>17 años).		
❖ Remuneración en días de descanso obligatorio		
Concepto	Antes de la reforma	Con reforma
Hora diurna ordinaria		
Hora extra diurna	25%	25%
Hora nocturna ordinaria	35%	35%
Hora extra nocturna	75%	75%
Hora dominical diurna ordinaria	75%	100%

Hora extra diurna festiva o dominical	100%	125%
Hora nocturna festiva o dominical	110%	135%
Hora extra nocturna festiva o dominical	150%	175%
Implementación gradual		
Año de implementación	Porcentaje	
Julio 2025	80%	
Julio 2026	90%	
Julio 2027	100	
Límite al trabajo suplementario: Horas extras máx. 2 horas diarias / 12 semanales (excepto seguridad y salud).		
Registro de horas extras: Recargo del 100% por trabajar en dominical/festivo.		
❖ Monetización de la cuota de aprendizaje		
Empresas que no cumplan cuota de aprendices pagan 1.5 SMLMV al SENA por aprendiz no contratado.		
	Antes de la reforma laboral	Con la reforma laboral
	Fase lectiva (1 SMMLV)	Fase productiva (1 SMMLV)
	\$1.423.500	\$1.423.500
		Fase lectiva (1,5 SMMLV)
		\$2.135.250
		Fase productiva (1,5 SMMLV)
		\$2.135.250
Destino de fondos:		
25% para apoyos a aprendices vulnerables.		
25% para educación rural.		
50% para Fondo Emprender.		
Presentación informe anual a las comisiones séptima del congreso, sobre beneficiarios		
❖ Medidas de inclusión laboral		
Cuota de discapacidad (aplicación progresiva)		
Las empresas que cuenten con hasta 500 trabajadores deberán contratar o mantener contratados, según corresponda, al menos dos (2) trabajadores con discapacidad por cada 100 trabajado.		
Las empresas con más de 501 trabajadores deberán contratar uno adicional por cada 100.		
Reglamentación: Cuota será optativa el primer año, obligatoria a partir del segundo.		
❖ Formalización de trabajadores del servicio doméstico y economía del cuidado		
Trabajadoras/es del servicio doméstico (aplicación progresiva, 12 meses)		
En cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores y las trabajadoras del servicio doméstico deben ser vinculadas mediante contrato de trabajo escrito, en cualquiera de sus modalidades.		
Economía del cuidado (Jornada flexible para cuidadores, aplicación inmediata)		
Permite acordar horarios flexibles para trabajadores con responsabilidades de cuidado.		
O modalidades como el teletrabajo para cuidador(a), personas mayores, hijos menores de edad, personas con discapacidad, con enfermedades catastróficas graves o terminales en 2° de consanguinidad, 1° grado de afinidad o 1° y 2° civil o con dependencia exclusiva del cuidador.		
❖ Trabajadores de plataformas digitales (Aplicación inmediata)		
En cuanto al trabajo en plataformas digitales, la reforma ofrece dos alternativas legales para regular este sector: trabajadores dependientes subordinados y trabajadores		

independientes autónomos; en ambos casos las plataformas estarán obligadas a aportar a la seguridad social de sus trabajadores. Modalidades de trabajo en plataformas digitales de reparto: Relaciones pueden ser dependientes y subordinado (CST) o independientes y autónomo (con protecciones). Seguridad social y riesgos laborales en plataformas digitales de reparto Dependientes: Según las normas vigentes. Podrán realizarse cotizaciones a tiempo parcial. Independientes y autónomos: salud y pensiones la empresa paga 60% y 100% de riesgos laborales. El trabajador el 40% de salud y pensión. IBC: 40% de la totalidad de ingresos.
❖ Para micronegocios Formalización y aportes a la seguridad social para microempresas y hogares. Aportes a tiempo parcial: Seguridad social según ingresos (incluso inferiores al SMLMV). Prioriza sectores: hoteles, restaurantes, bares, agricultura, turismo, transporte, droguerías y farmacias. Reglamentación Incentivos crediticios (12 meses). Programa de empleo nocturno PEN (6 meses). Ministerio de salud reglamentara cotizaciones a tiempo parcial (12 meses).
❖ Trabajo decente en comunidades étnicas (Aplicación progresiva) Ministerios de Trabajo e Interior construirán en 12 meses un instrumento normativo para trabajo decente en comunidades étnicas (indígenas, afro, raizales), según su cosmovisión.
❖ Estudiantes de carreras en salud (Aplicación inmediata) Los estudiantes de medicina que cumplan con los requisitos no podrán recibir un ingreso inferior a un SMMLV durante el tiempo que dura el Internado Obligatorio Rotatorio el cual será pagado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). IBC para cotizar: 1 SMMLV. Tendrá derecho a afiliación a seguridad social
❖ Obligaciones especiales del empleador Permisos remunerados (Aplicación progresiva) Citas médicas: Amplía licencias remuneradas (citas médicas, obligaciones escolares). Endometriosis: para el diagnóstico y el tratamiento de la Endometriosis incluido en la Ley 2338 de 2023. Se debe informar al empleador junto certificado con previo aviso, Aplicación 1er año: Optativo 2do año: Obligatorio
❖ Vinculación de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas Vinculación de las madres comunitarias (Aplicación progresiva) ICBF vinculará progresivamente a madres comunitarias como trabajadoras oficiales (meta 2029).

Aplicación: ICBF fijará progresividad en 12 meses
❖ Trabajo agropecuario
Se abre la puerta para brindar garantías laborales específicas para los trabajadores del sector agropecuario, un paso crucial para mejorar sus condiciones.
Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Agricultura, presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que regule los contratos agropecuarios y el jornal agropecuario.
Formación para trabajo agrario y rural SENA certificará saberes ancestrales en actividades agropecuarias. El SENA con MEN, MADS y MADR implementaran un programa de formación para el trabajo rural y reglamentaran la vinculación laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Trabajo (2025). Octavo encuentro de capacitación de la red ORMET Presentación Reforma Laboral. Poblaciones beneficiarias. Ley 2466 de junio 25.

Entre los puntos que quedaron por fuera de la reforma aprobada, cabe mencionar:

- ❖ **Licencia de paternidad:** La extensión de la licencia de paternidad a cuatro semanas fue eliminada en el Senado debido a los costos fiscales, que se consideraron elevados.
- ❖ **Contratos sindicales:** La propuesta del Gobierno de eliminar los contratos sindicales no fue aprobada. El gobierno argumentaba que esta figura legal es usada por parte de algunas empresas para evadir responsabilidades laborales, y en la práctica precariza las relaciones laborales al no contratar directamente a los trabajadores.

Otros temas adicionales que se adicionaron en el Senado, pero no se tuvieron en cuenta en la aprobación final del proyecto por considerarse regresivos:

- Trabajo por horas: La posibilidad de cotizar por horas y flexibilizar los contratos fue descartada, ya que podría fomentar el subempleo.
- Jornada de cuatro días: La propuesta para reducir la jornada laboral a cuatro días fue rechazada por su potencial impacto en el pago de horas extra.

En suma, para los trabajadores, la reforma aprobada es un triunfo, ya que representa una recuperación de derechos perdidos con las reformas anteriores, “así como la adquisición de nuevos derechos y regulaciones adaptadas a las dinámicas actuales del mundo laboral”, (Ossa, 2025).

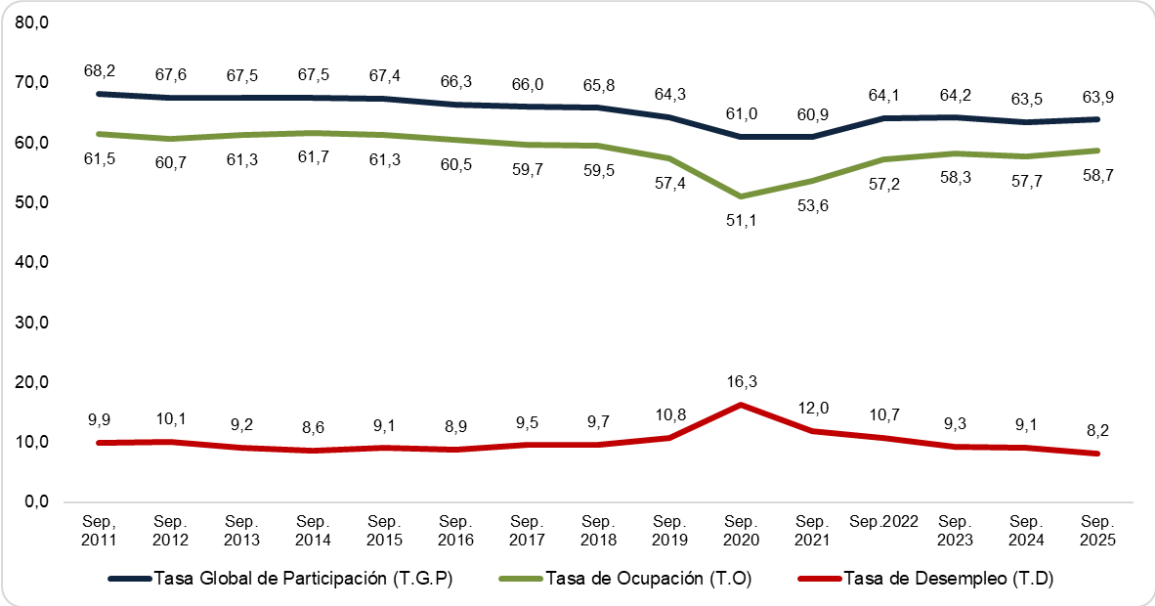
Además de los avances en la legislación laboral aprobada, que es claramente garantista, es necesario hacer hincapié en el comportamiento del mercado laboral, ya que los opositores al enfoque laboral llevado, pronosticaron deterioros del mercado laboral, lo cual por fortuna no

ha ocurrido, mostrando contrariamente una dinámica que ha favorecido a millones de colombianos debido a las altas tasas de ocupación, a la caída del desempleo y un mejoramiento salarial producto de los incrementos realizados que han tenido un impacto muy positivo impulsando el consumo de los hogares, entre otros, temas que se evidencian a continuación.

La evolución del empleo en Colombia

El comportamiento del mercado laboral durante los tres años del gobierno actual, ha sido muy favorable. En efecto, la tasa de ocupación sin encontrarse en niveles máximos, (entre 2011 y 2015, estuvo por encima del 60%) ha registrado una expansión significativa, consolidando la recuperación de dicho indicador después de pospandemia. Se observa como entre septiembre de 2022 e igual período de 2025, el indicador referido pasó de 57,2% a 58.7%, lo que significó que la población ocupada aumentó en 1.537.512 personas, ver gráfico 1.

Gráfico 1. Colombia. Tasa Global de Participación, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo septiembre 2011 vs septiembre 2025

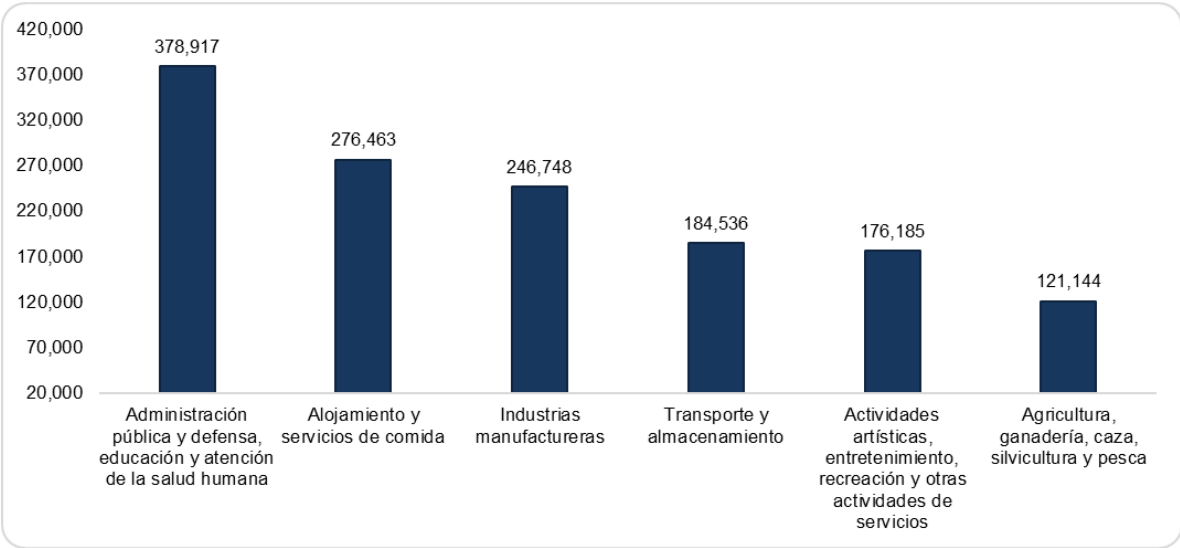


Fuente: elaboración propia con base en DANE 2025

El crecimiento de las ocupaciones por sectores se dio en primer lugar en el sector de Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana con 378.917 personas ocupadas, seguido de alojamiento y servicios de comida, con 276.463 personas, la

industria manufacturera se posicionó en el tercer lugar en las ocupaciones con 246.748 personas, el sector transporte y almacenamiento registro un aporte significativo con 184.536 personas, mientras que las actividades artísticas y de entretenimiento las personas ocupadas fue de 176.185, por ultimo un sector que por fortuna ha sido muy dinámico en lo corrido de la actual administración, como lo es el de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con 121.144 personas ocupadas, (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Colombia. Incremento de la población ocupada por sector septiembre 2022 vs septiembre 2025



Fuente: elaboración propia con base en DANE 2025

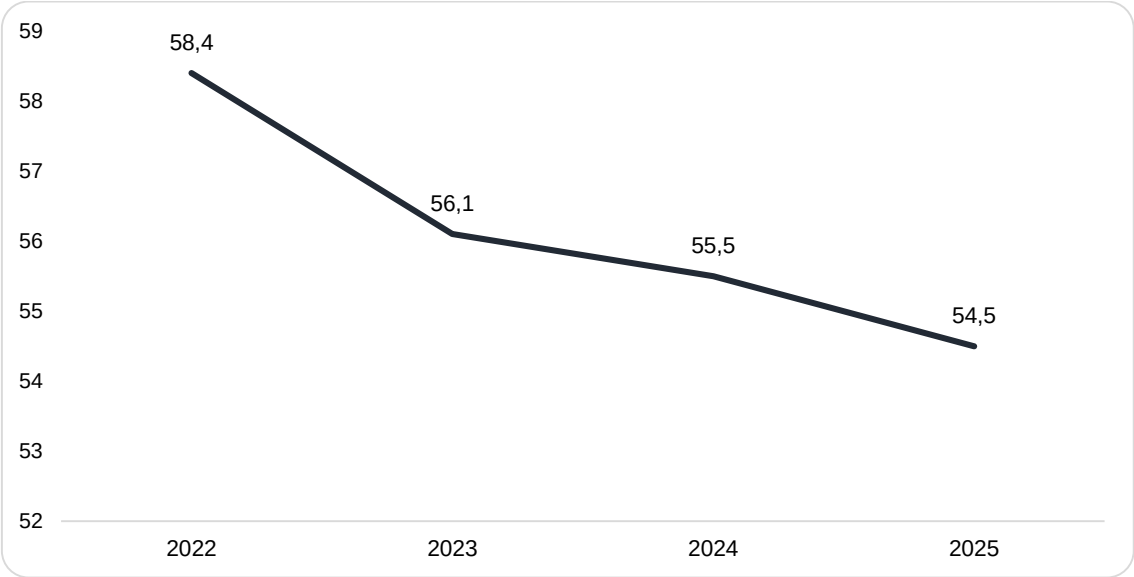
Cabe resaltar que los sectores referidos han sido de los más dinámicos en el comportamiento del empleo, según cifras oficiales, tal cual lo evidencia el de Alojamiento y servicios de comida, el sector agropecuario que también ha registrado unos crecimientos en el PIB, por su parte la industria manufacturera ha sido jalonadora en algunos meses.

Ahora con relación a la posición ocupacional en el mismo período de análisis (septiembre 2022 vs septiembre 2025), los obreros y empleados particulares aumentaron en 680,074 personas, por su parte los jornaleros o peones lo registraron un incremento de 112.685 trabajadores/as y en la cuenta propia aumentaron en 118.156 personas.

Conviene reconocer que la categoría de “cuenta propia” ha sido un motor importante de generación de empleo en la recuperación luego de los picos de crisis (por ejemplo la pandemia) y si bien es cierto que el hecho que muchos nuevos empleos sean por esta modalidad puede reflejar una menor formalización o mayor informalidad del empleo, lo cual tiene implicaciones para la protección social, seguridad laboral y productividad, también lo es que se ha exagerado de asociar que todos los nuevos empleos se den bajo la figura referida.

Lo anterior lo evidencia la información de la población ocupada informal, que en el período de análisis (septiembre 2022 vs septiembre 2025) evidenció que la tasa de informalidad a nivel nacional pasó de 58,4% a 54,5% a es decir una reducción del 3,9%, ver gráfico 3, contrariando los argumentos de determinados sectores que han expresado que la caída del desempleo, se debe a que las ocupaciones generadas, se dan por el incremento del flagelo referido.

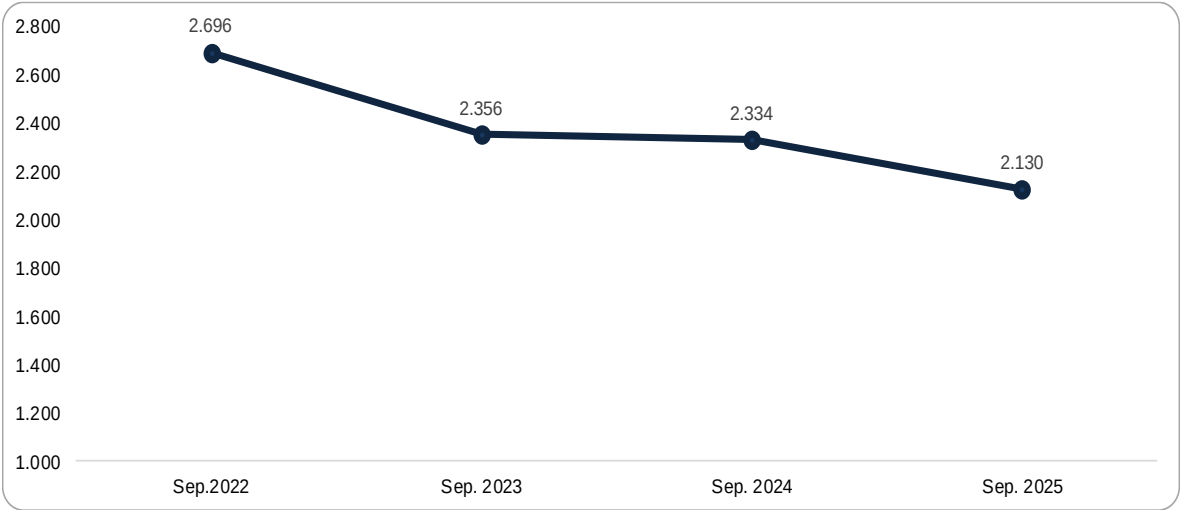
Gráfico 3. Colombia, total nacional. Evolución de la población ocupada informal septiembre 2022 vs septiembre 2025



Fuente: elaboración propia con base en DANE 2025

Por último, es muy relevante la caída de la población desempleada, que en se redujo en 566,586 personas (ver gráfico 4), lo cual es muy positivo para el país, por diversas razones, como evidenciar una reactivación productiva en determinados sectores, donde más empresas están contratando, aumentando la demanda interna y por tanto el consumo de los hogares.

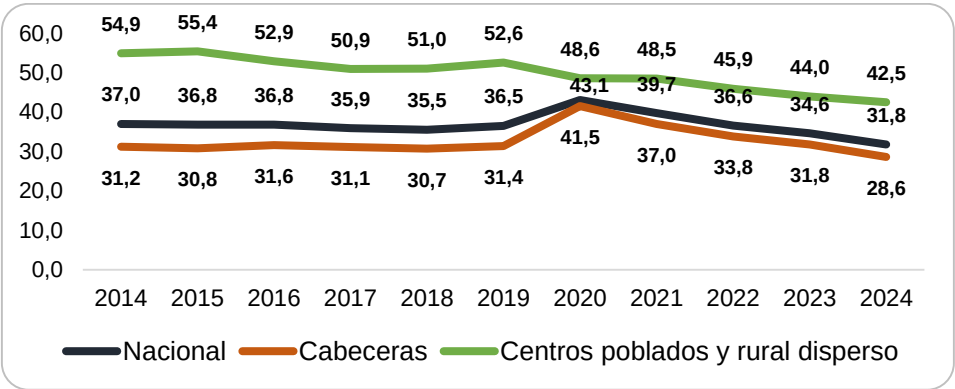
Gráfico 4. Colombia, total nacional. Evolución de la población desempleada septiembre 2022 vs septiembre 2025



Fuente: elaboración propia con base en DANE 2025

Los análisis de la reducción del desempleo también hay que analizarlos de las implicaciones de más impacto, como por ejemplo su relación con la caída de la pobreza monetaria (ver gráfico 5). Y es que, en los últimos datos publicados en julio pasado, sobre el comportamiento del indicador referido en el país, se observa una tendencia decreciente después de pandemia.

Gráfico 5. Colombia, Incidencia de la pobreza monetaria Nacional y grandes dominios. 2104 vs 2024.



Fuente: elaboración propia con base en DANE 2025

Diversos análisis coinciden en que el motor principal que explica dicho comportamiento (reducción), ha sido la mejora del mercado laboral (más ocupación e ingresos laborales) y el crecimiento de la economía. Para explicar los resultados de 2024 vs 2023, el Dane explicó “que en la variación del ingreso real por quintiles fueron los ingresos laborales y las ayudas provenientes de los hogares (remesas y similares), los que más contribuyeron a mejorar el bolsillo de los colombianos”. La misma entidad, señaló que “incluso en el quintil más rico (5), con una mejora de ingresos del 3,5%, recibió apenas 1,35 puntos por vía laboral, mientras que el resto vino por rubros como arriendos imputados, intereses y pensiones”

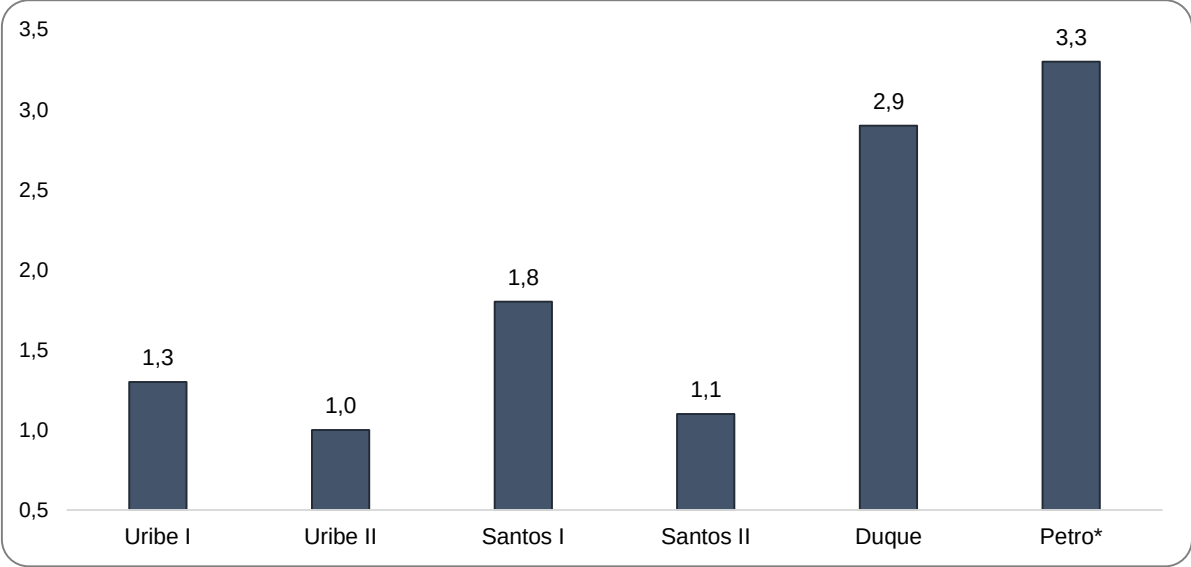
En suma, diversas opiniones coinciden en que el empleo, las remesas y el crecimiento han incidido en la reducción de la pobreza.

Por último, es menester realizar un análisis de los incrementos del salario mínimo realizados por la actual administración y que ha marcado una gran diferencia con los gobiernos que lo precedieron. En efecto, mientras para los anteriores prevaleció el dogma reinante de una moderación extrema en los incrementos salariales, por sus posibles efectos tanto en el desempleo, como en la informalidad, al punto que por mantener esa idea hegemónica “que los incrementos no debían superar la inflación causada”, algunos gobiernos no realizaron incrementos reales (Uribe I, en el año 2009, el incremento nominal fue de 7,7% y el IPC alcanzó el mismo porcentaje, es decir no hubo aumento real), o en su defecto fueron incrementos excesivamente conservadores que ni siquiera alcanzaron un incremento real de un punto, sino por debajo (Uribe I año 2003: incremento nominal 7,4%, inflación causada 7,0%, es decir un incremento real del 0,4%). En 2008 bajo su segundo gobierno el incremento nominal fue de 6,4% y la inflación causada de 5,7% para un incremento real de 0,7%. Igual aconteció en los gobiernos de Santos donde en tres de sus 8 años se dieron incrementos reales inferiores al 1% (2011 con 0,8%, 2015 con 0,9% y 2016 con 0,2%).

En su tercer año el gobierno del presidente Petro en promedio es quien ha realizado los incrementos salariales más altos que sus antecesores (ver gráfico 6) y estos no han provocado, ni la crisis laboral, ni un amento desbordado del nivel de precios en la economía como

algunos dirigentes gremiales lo temían. Al contrario, han impulsado el consumo y la reactivación económica.

Gráfico 6. Colombia, promedio de incremento real del salario mínimo legal mensual vigente en los gobiernos desde Uribe hasta Petro.



Fuente: Cálculos propios con base en datos de Mintrabajo.

*Se calculó el promedio con base en los tres años que lleva, mientras en los antecesores con los cuatro años.

Y es que los ajustes al salario mínimo por encima de la inflación, conjuntamente con el mercado laboral, el ingreso de remesas, entre otros, han representado un impulso al buen desempeño del consumo de los hogares (que a su vez ha contribuido sustancialmente a la dinámica del PIB), evidenciando la importancia de una dinámica laboral muy propicia, tanto para la economía del país, como para el sostenimiento de los hogares y el mejoramiento de la calidad de vida de millones de colombianos.

Conclusiones

Sin lugar a dudas la orientación que le ha dado el gobierno del presidente Petro, al “Trabajo”, evidencia un giro sustancial a lo realizado por gobiernos anteriores. En efecto, bajo la administración actual la concepción asumida representa una apuesta holística e integradora, la reforma laboral (hoy Ley 2466 del 25 de junio de 2025), busca: i) Promover el trabajo

digno y decente; ii) Garantizar la remuneración justa y el bienestar integral; iii) Fomentar el diálogo social; iv) Asegurar el acceso a la seguridad social; y; v) Apoyar la creación de empleo (Ministerio de Trabajo;2025). Pero además con la Ley 2466, se recuperan las garantías laborales, se da cumplimiento de la legislación laboral existente y el acatamiento de las recomendaciones OIT y OCDE en lo que al trabajo y su regulación se refiere; y se brindaría un complemento para que los empleos generados desde las políticas de reindustrialización, reagrarización y promoción de la economía popular, familiar y comunitaria se dieran en el marco de la formalidad, el trabajo decente y los derechos laborales.

Dicha reforma que tanta resistencia generó entre los gremios¹, marcó una gran diferencia con lo realizado por otros gobiernos anteriores, que asumieron que la flexibilización va de la mano con precariedad laboral, por tanto modificaron a la baja las normativas laborales, en detrimento del empleo digno que por derecho propio tienen los trabajadores. Las reformas laborales regresivas 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 se caracterizaron por eliminar derechos adquiridos, bajo el pretexto de ser más atractivos y por ende competitivos a los mercados internacionales y por esta vía atraer la inversión.

En suma, la apuesta por una 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.

¹ En una reciente entrevista, el presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), Jaime Alberto Cabal Sanclemente, afirmó la reforma laboral del Gobierno de Gustavo Petro es el mayor error económico del país en los últimos años, al advertir que la medida no solo desincentiva la contratación, sino que “no genera empleo, lo destruye”.

Es importante reconocer que además del enfoque garantista en materia de derechos laborales que muchos pregonaban un desincentivo a la contratación, se ha evidenciado lo contrario, la dinámica laboral, en el gobierno Petro ha sido muy favorable, se han creado más de 1.500.000 nuevos puestos de trabajo, de ellos 1.253.000 son asalariados particulares, 44.000 en el gobierno, 116.000 por cuenta propia y 145.000 jornaleros. Es el sector privado el que ha dinamizado el mercado laboral y propiciado la reducción de la tasa de desempleo, hasta 8,2% actual. Adicionalmente los incrementos reales del salario mínimo (por encima de la inflación causada) que han sido los más altos comparados con otros gobiernos de los últimos 20 años, lejos de generar el daño macroeconómico pregonado (informalidad, desempleo e inflación), han sido importantes dinamizadores en el consumo de los hogares y el mejoramiento de la calidad de vida de quienes se benefician directamente de dicha remuneración, ocasionando un comportamiento virtuoso en la demanda agregada.

Bibliografía

Bonilla (2025). Crece la contratación laboral. Diario La República 9 de noviembre de 2025. <https://www.larepublica.co/analisis/ricardo-bonilla-401658/crece-la-contratacion-laboral-4266140>

DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. Anexos mes de septiembre 2025.

DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. Boletín principales resultados mes de septiembre 2025.

DANE. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. 24 de Julio de 2025. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

El Colombiano 25 de julio de 2025. Pobreza monetaria cayó en 2024, pero no gracias a los subsidios del Gobierno Petro: estas son las razones. Nota extraída de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/pobreza-monetaria-cae-2024-colombia-no-fue-gracias-a-petro-AB28297546>

El Colombiano 9 de noviembre de 2025. “El reto del Gobierno es la caja, por eso toca inventarse cosas como cobrarle Ecopetrol”, exministro Diego Guevara. Nota extraída de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/diego-guevara-exministro-hacienda-deficit-fiscal-petro-FN30680603>

Escuela Nacional Sindical (2025). El hundimiento de la consulta popular: ratifica la negación de los derechos laborales. <https://ail.ens.org.co/mundo-sindical/el-hundimiento-de-la-consulta-popular-ratifica-la-negacion-de-los-derechos-laborales/>

Ministerio de Trabajo (2025). Boletín Formalidad e informalidad laboral junio-agosto.

Ministerio de Trabajo (2025). Octavo encuentro de capacitación de la red ORMET Presentación Reforma Laboral. Poblaciones beneficiarias. Ley 2466 de junio 25.

Ossa (2025). La Reforma Laboral ya es una realidad: Este es el balance del cambio. Texto publicado en el portal razonpublica.com. Junio 22 de 2025: <https://razonpublica.com/la-reforma-laboral-ya-una-realidad-este-balance-del-cambio/>

Revista Semana (2025). Salario mínimo de 2026: esto es lo que subiría según los economistas del Banco de Bogotá. Octubre 28. Nota extraída del portal: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/salario-minimo-de-2026-esto-es-lo-que-subiria-segun-los-economistas-del-banco-de-bogota/202529/>

EL TRÁMITE DE LA LEY 2466 DE 2025, UNA SEÑAL DE CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA EN EL MOVIMIENTO SINDICAL



El trámite de la ley 2466 de 2025, una señal de cambios en la estructura de oportunidad política en el movimiento sindical

Pedro Luis González Tapia⁶

I. Introducción

El siguiente texto, tiene como objetivo desarrollar algunas reflexiones sobre cómo se ha presentado el escenario político para el movimiento sindical en el gobierno progresista que lidera el presidente Gustavo Petro. Partimos de una premisa, el “Gobierno del Cambio” no debería ser un simple eslogan, tiene que necesariamente implicar una serie de cambios. Entre ellos, la manera cómo se relaciona con los actores sociales y cómo se apropia y tramita las demandas de los movimientos sociales. Para el caso específico del movimiento sindical, ¿qué ha implicado en términos de oportunidades para la acción sindical la llegada de un gobierno progresista al Palacio de Nariño?

Para este propósito, vamos hacer uso de una batería de conceptos relacionados con una categoría ampliamente conocida en los análisis contextuales de los movimientos sociales; la Estructura de Oportunidad Política - EOP. Así pues, desde el punto de vista conceptual, un acercamiento analítico a cómo el gobierno del cambio ha implicado una serie de ajustes en las maneras de vincular las demandas y las agendas de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras. Para tal propósito, se tendrán como telón de fondo los elementos que brinda la EOP.

Ahora bien, la categoría de análisis se abordará haciendo uso de un caso concreto: el trámite de la reforma laboral o Ley 2466 de 2025. El curso experimentando por la ley, incluso antes de su primera presentación en el Congreso de la República, evidencian una serie de tensiones y conflictos que, a la luz de los elementos conceptuales que integran la EOP, son muy ricos si se quiere observar cómo cada uno de los actores interesados se movilizan, usan los recursos disponibles y construyen y afianzan alianzas para abordar las disputas políticas.

Así pues, en las líneas siguientes, usted verá cómo desde el trámite bastante conflictivo de la reforma laboral, se evidencian o se manifiestan ciertos ajustes y cambios en la estructura de oportunidad política en que el movimiento sindical desarrolla su actividad. Para ello, empezaremos con una presentación teórica del concepto EOP y las principales categorías de análisis que lo componen. Igualmente, se hará una descripción de los momentos más importantes y conflictivos del proceso legislativo que surtió la aprobación de la reforma laboral. Por último, algunas reflexiones finales como intención de conclusiones.

⁶ Politólogo, profesional de formación e innovación sindical.

En cada uno de los momentos del texto, sobre todo en la reseña del trámite legislativo, se irán señalando y dejando en evidencias los cambios que para el movimiento sindical y, a nuestro parecer, se han presentado en el gobierno respecto a otros gobiernos o momentos. Esto con el ánimo de ir precisando cómo desde un hecho político como la aprobación de una ley, los actores políticos se manifiestan y la estructura de oportunidad política se palpa en cada uno de los actores interesados.

II. Estructura de Oportunidad Política y el Gobierno del Cambio.

En este punto, corresponde desarrollar los elementos conceptuales que integran la categoría de análisis EOP. Es importante tomar cada uno de esos conceptos y compararlos con las dinámicas, relaciones y disputas que se manifiestan en las interacciones del gobierno y las organizaciones de los trabajadores y trabajadoras, además de, cómo los actores en disputa, que están en declarada contradicción con el sindicalismo, usan sus mecanismos de presión en un escenario distinto, en el que no tienen al gobierno como uno de sus aliados. Para ello, resulta indispensable responder algunas preguntas claves: ¿Qué son las estructuras de oportunidad política? ¿Qué tipo de oportunidad política ha predominado en el contexto sindical? ¿Cuáles son los niveles de análisis que ejerce el sistema político sobre los movimientos sociales? ¿Qué cambios han experimentado esos niveles en el gobierno del cambio, su relación con el movimiento sindical y la reforma laboral?

La estructura de oportunidad política, como categoría de análisis, surge como respuesta a unas preguntas básicas en los intentos de comprender a los movimientos sociales. Se trata de entender el ¿por qué? y ¿cómo? se movilizan los movimientos sociales. En las respuestas a estas preguntas, resulta relevante tener en cuenta el contexto y los actores en los que actúan y se desarrollan las acciones colectivas de los movimientos sociales. En palabras de Tarrow, las estructuras de oportunidad política son las *“dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político, que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso”* (Gurrutxaga, 2021).

Así pues, al referirnos a la EOP, necesariamente tenemos que tener en cuenta el entorno político, es decir, cómo el contexto político afecta la acción de los movimientos sociales. Así mismo, es importante también tener en cuenta cómo los cambios del entorno político tienen relación directa con el actuar de los movimientos sociales. A partir de la comprensión del entorno y de cómo los cambios se relacionan con el modo de actuar de los movimientos sociales podemos, según Gurrutxaga, tener cuatro modelos de interpretación de la estructura de oportunidades políticas, que son:

1. Las que surgen de las situaciones político/administrativas y que estudian el modo en que el entorno institucional canaliza la acción colectiva;
2. Las oportunidades de grupos específicos, que se explican a partir de sus cambios en el entramado social, o de las modificaciones derivadas de los cambios institucionales y políticos concretos;
3. El estatismo transaccional, que entiende el Estado como el marco de la acción colectiva;

4. El estatismo dinámico, que permite centrarse en las transformaciones que se producen en el Estado mismo, a efectos de discernir en qué medida estos cambios crean -o reducen- las oportunidades políticas. (Gurrutxaga, 2021)

Pues bien, estos 4 modelos ofrecen una oportunidad palpable para darse cuenta de la existencia de cambios esenciales en la EOP del movimiento sindical. Si revisamos el primer modelo, habrá que aceptar la existencia de un cambio sustancial en la forma en cómo el gobierno (actor institucional) ha canalizado las demandas del movimiento sindical. Pasamos de gobiernos cerrados ante las demandas de los trabajadores a un gobierno por lo menos más abierto a esas demandas. En cuanto al segundo modelo, es evidente que el movimiento sindical ha entendido esos cambios institucionales y ha extendido su capacidad de incidencia política en esos espacios institucionales para defender sus reivindicaciones. Esa misma comprensión de cambios institucionales, ha afianzado la posición del movimiento sindical de “dar la pelea” también en los escenarios de decisión estatales. Por último, y en relación con lo anterior, el sindicalismo, en la misma medida en que ha olfateado la posibilidad de tener conquistas en el marco institucional, como la reforma laboral, seguirá impulsando su presencia en esos escenarios.

Por supuesto que, si hablamos de cambios en la estructura de oportunidad política para el movimiento sindical con la llegada del gobierno del Presidente Gustavo Petro, es porque anteriormente existió una EOP distinta. Desde el punto de vista teórico, tenemos tres (3) tipos de estructuras de oportunidad política que son:

1. *Estructuras de oportunidad política abiertas*. Hace referencia a los regímenes políticos que no tienen mayores dificultades para atender las demandas de los movimientos sociales (Omar, 2023). Por tanto, aquí se nos presenta una situación en la que el Estado y los actores institucionales facilitan el juego político de los movimientos sociales. Ahora bien, es necesario establecer un matiz, pues en el caso de las organizaciones sindicales, el Estado y la institucionalidad juegan el papel de árbitro, pues la relación original es entre los trabajadores y los patronos, por lo menos en lo que corresponde a trabajadores del sector privado.
2. *Las estructuras de oportunidad política cerradas*, se refieren a regímenes políticos con poca capacidad para asumir las agendas y demandas de los ciudadanos o movimientos sociales, asumiendo incluso actitudes violentas y de represión. (Omar, 2023)
3. *Las estructuras de oportunidad política mixtas*, aluden a aquellos regímenes que no se cierran totalmente ante las solicitudes de la ciudadanía, pero que tampoco se abren completamente a ellas. (Omar, 2023)

Esta última es la que quizás más se corresponde con el tipo de EOP del movimiento sindical en Colombia, pues parece ser la que mejor se identifica con el régimen político o sistema político colombiano, en el que se evidencian momentos y actores que se resisten a incorporar agendas de sectores sociales como el movimiento sindical. Pero también, en ciertos periodos y sobre todo algunos actores como el aparato judicial, parecen estar más prestos a incluir peticiones de los trabajadores y trabajadoras. Casi que la esperanza del movimiento sindical se puso en lo que podían hacer los jueces para proteger el derecho de libertad sindical.

Ahora bien, sin que esto signifique una especie de sentencia, considero que seguimos en una estructura de oportunidad política mixta. Pues, aunque hay cambios en los niveles del sistema político, lo cierto es que en el país persisten acciones de ciertos actores por fuera de los canales democráticos, que atentan contra el libre ejercicio de la libertad sindical. Ello de ninguna manera significa que “todo sigue igual”, no. Se trata de entender o por lo menos intentar comprender las cosas en sus justas proporciones. Hay cambios, pero no son suficientes. Estos cambios son tan evidentes que posibilitaron, a pesar de lo traumático y conflictivo, una reforma laboral que hace algunos años era impensable. Los ajustes de la EOP se dan en por lo menos los siguientes niveles:

1. *Distribución del poder entre las ramas y niveles de gobierno,*
2. *Disponibilidad de aliados,*
3. *Alineamientos electorales,*
4. *Estructura de la representación de poder y,*
5. *Cohesión de las élites.*

Ahora bien, haciendo un análisis en conjunto de los niveles anteriormente señalados, es una evidencia la existencia en dos de las ramas del poder público: ejecutivo y legislativo, de aliados del movimiento sindical, que defendieron la reforma laboral desde el mismo momento de su presentación. Así mismo, es incuestionable el hecho de que hoy los temas laborales encuentran más aliados en los sectores de opinión y en la ciudadanía en general. Por otro lado, es de conocimiento público que en su gran mayoría las centrales obreras le apostaron a la presidencia y en el congreso a partidos y candidatos cercanos a sus demandas y que hacen parte del gobierno actual. Esa conjugación de condiciones, actores y aliados, hicieron posible que, aunque limitada, el Congreso de la República aprobara la Ley 2466 de 2025.

La reforma laboral fue una promesa del presidente Petro desde que era candidato. Así pues, el 16 de marzo de 2023, en un acto simbólico y con la presencia de las principales centrales obreras del país, presenta el proyecto de reforma laboral que se radica en el congreso. Ese día, el presidente expresó:

“Este proyecto de ley debe permitir, si se aprueba por el Congreso de la República, donde inicia su trámite, que cese el acoso sexual y laboral en el país; debe permitir que el salario real pueda crecer en Colombia para que se industrialice; debe permitir que la gente sea más feliz en esta sociedad y disfrutar de más tiempo libre. Debe permitir que se pueda organizar el cuerpo de trabajadores y trabajadoras para poder discutir de tú a tú con el mundo empresarial”. (Petro, Gustavo. 2023)

Adicionalmente, el movimiento sindical contó, en el marco de la discusión de los dos proyectos de reforma laboral presentados, con aliados en el Congreso de la República. A pesar de no contar con mayorías holgadas, más bien bastante precarias, lo cierto es que, si se compara con años atrás, hoy la presencia de congresistas más afines y sensibles con las demandas de los trabajadores y las trabajadoras es mucho más amplia.

Pese a ello, la reforma laboral presentada el 16 de marzo del año 2023, se hunde en junio del mismo año por falta de quorum. Una táctica que usaron los partidos y gremios de oposición a la reforma para que se cayera en el congreso.

Ahora bien, el gobierno, las centrales y los congresistas aliados insistieron y volvieron a presentar la reforma con algunos cambios, sobre todo en los artículos de carácter colectivo y relacionados con el ejercicio de la libertad sindical. Un intento para lograr mayorías en el congreso y que los gremios fuesen menos agresivos con el texto de reforma. Sobre este punto, una mención importante. No es fortuito que los gremios y los congresistas de oposición se resistieran mucho más a los artículos de desarrollo de la libertad sindical que a los artículos relacionados con el derecho laboral individual.

Los empresarios y sus aliados entendieron que: facilitar y proteger los derechos de asociación, negociación y huelga se resume en dar poder a los trabajadores y las trabajadoras; que un sindicato fuerte puede conseguir, por medio de la negociación colectiva, mejores beneficios que los contemplados en una ley. Además, en perspectiva política, un movimiento sindical fuerte y organizado, tendrá muchas más capacidades políticas para conquistar nuevos derechos y defender los ya conseguidos.

En todo caso, en la lógica de concertar el texto e intentar mayorías en el congreso, el gobierno presentó en agosto de 2023 una nueva versión de la reforma, en palabras de la Ministra del Trabajo:

“Nuevamente el Gobierno del Presidente Gustavo Petro le entrega al Congreso de la República un texto de reforma laboral que respeta y acoge la diversidad de propuestas que desde el empresariado y las organizaciones de trabajadores dieron a conocer en la anterior legislatura”. (Ramírez, 2023)

Pues bien, el proyecto de reforma pasó con varias modificaciones en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Igualmente, con nuevos ajustes y con una amplia apertura por parte del gobierno, las centrales y los congresistas a favor de devolver a los trabajadores algo de lo perdido en gobiernos anteriores, la reforma es aprobada en la Cámara de Representantes. Acto seguido, se envía a la Comisión Séptima del Senado de la República para que siga su curso. Sin mediar discusión alguna, senadores independientes y de oposición decidieron archivar el proyecto de reforma. Algo poco usual dentro del trámite legislativo, pues los archivos se dan luego de discusiones en donde por lo menos se presentan dos ponencias; una a favor de continuar con el debate del proyecto y otra a favor del archivo. Pero eso no se dio, hubo un acuerdo para archivarla sin que hubiese la posibilidad de escuchar de los senadores su posición frente a la misma.

En marzo de 2025, la reforma llegó a la comisión séptima del Senado para su tercer debate. Allí, los senadores de los partidos independientes y de oposición votaron en contra y hundieron el proyecto sin siquiera debatirlo. En respuesta, el presidente propuso hacer una consulta popular con 12 preguntas que incluían los principales artículos de la reforma, para que los ciudadanos decidieran si estaban de acuerdo con el proyecto que ocho congresistas habían negado. La idea recibió el respaldo de cientos de miles de personas que salieron a marchar en varias ocasiones y en distintas ciudades para apoyar la idea del presidente. (Hernández, 2025).

Ante esto, el presidente Gustavo Petro, los sindicatos y los aliados, deciden emprender una serie de movilizaciones y proponer al país una consulta popular para que la ciudadanía se pronunciara sobre la reforma laboral. Esta última también se hundió en una sesión accidentada en el Senado de la República.

Con una votación de 49 votos por el No y 47 por el Sí, la oposición liderada por el Centro Democrático, Cambio Radical y el Partido Conservador, le ha endosado a Petro una dura derrota política en el Legislativo y le niega la posibilidad de llevar a las urnas sus 12 preguntas sobre los derechos de los trabajadores. Sin embargo, minutos antes de esta votación, la mayoría de la plenaria decidió revivir la reforma laboral del presidente, que se había hundido en marzo de este año. Ahora, la mesa directiva deberá enviar este proyecto a una nueva comisión para que se reanude su tercer debate. No obstante, los senadores del Pacto Histórico y los ministros del gobierno creen que el tiempo no alcanzará para que la reforma termine el trámite y se apruebe. Por eso, la oposición celebró la victoria con gritos de “¡sí se pudo!”, mientras que los senadores del petrismo abandonaron disgustados el recinto. (Hernández, Juan Miguel, 2025)

Finalmente, gracias al incuestionable apoyo por parte del gobierno, la presión ciudadana y la capacidad de incidencia de las centrales, el Senado de la República en sala plena, decide revertir la decisión de la Comisión Séptima de esa cámara y darle trámite al texto que venía de la Cámara de Representantes. Una vez se revive, empiezan unas jornadas maratónicas para aprobar la reforma, pues el periodo legislativo estaba por terminar y los tiempos estaban limitados.

La renacida reforma se discutió en la comisión cuarta bajo el liderazgo de la senadora del Partido Verde Angélica Lozano. Se aprobó en tiempo récord y pasó a la plenaria. Allí, en el último debate, el Gobierno consiguió los votos que le habían hecho falta durante toda la legislatura y ganó todos los pulsos que exigía Petro para abandonar la consulta popular. La victoria fue posible por los votos gobiernistas, muchos independientes e incluso de algunos senadores de los partidos de oposición Conservador y Cambio Radical (Hernández, 2025).

Así pues, pese a la férrea oposición de los gremios y los partidos políticos que no están con el gobierno, la reforma laboral fue aprobada. Pero más allá del trámite y de lo accidentado del mismo, aquí lo relevante es señalar algo evidente; hay un cambio sustancial en la estructura de oportunidad política a partir del gobierno del Presidente Gustavo Petro y en la llegada de nuevos congresistas a la rama legislativa. Ahora bien, es justo decir que, si bien estos cambios se materializan en el actual gobierno, encuentran su génesis en el estallido social. Es más, si me apuran, el proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, parece que modificó las prioridades de un sector importante de la sociedad; haciéndonos más sensibles a los temas sociales, entre ellos los laborales.

III. Conclusiones.

- Existen cambios sustanciales en la Estructura de Oportunidad Política para el sindicalismo. Esos cambios se evidencian en la llegada de aliados institucionales y sociales. Los primeros materializados en el gobierno nacional y congresistas cercanos a las demandas de los trabajadores y las trabajadoras. Así mismo, existe un contexto social más favorable a los temas laborales, aspecto que se evidenció en las masivas marchas de apoyo a la reforma laboral y en rechazo a las posiciones de los gremios.

- La Reforma Laboral o Ley 2466 de 2025 sólo pudo ser aprobada con el apoyo irrestricto de esos aliados y la apertura que significan los cambios en la EOP. Un análisis cronológico del trámite de la reforma muestra claramente que el apoyo del gobierno y los congresistas desde la institucionalidad fue fundamental. Ahora bien, las centrales obreras supieron leer tales cambios y aprovecharon estos espacios para desplegar sus capacidades de incidencia política.
- La reforma laboral, la reforma pensional y el reconocimiento del sindicalismo como sujeto de reparación colectiva, sólo son una muestra de la importancia de sostener y profundizar los cambios de la EOP. Es absolutamente medular que el movimiento sindical siga manteniendo esa dinámica de incidencia política. Adicionalmente, es importante avanzar en más derechos. La reforma laboral es un triunfo importante, pero el país y el Estado tiene una deuda profunda con los trabajadores y el ejercicio de libertad sindical. Resulta esencial seguir insistiendo en cambios para materializar plenamente los derechos de asociación, negociación y huelga.
- En línea con esto último. Los cambios en la estructura de oportunidad política y la posibilidad de seguir fortaleciendo el movimiento sindical, es un elemento fundamental para construir diálogo social. El diálogo social sólo es posible cuando en la mesa se sientan de igual a igual, ello no existe cuando las organizaciones de los empresarios son más poderosas que los sindicatos.

Referencias Bibliográficas

- Gurrutxaga, I. A. (2021). El momento: La estructura de oportunidad política. *Conflicto político*, 3.
- J. M. (25 de junio de 2025). Hundimiento y resurrección: el accidentado camino de la reforma laboral de Petro que hoy es ley. *El País*, pág. 1.
- Hernández, Juan Miguel. (14 de mayo de 2025). El Senado hunde la consulta popular de Petro y el presidente denuncia fraude en la votación. *El País*, pág. 1.
- Omar, U. A. (2023). Acciones Colectivas y Movimientos Sociales. *Instituto Popular de Capacitación*, 25.
- Petro, Gustavo. (2023). *Se radicó proyecto de ley de la reforma laboral del Gobierno del Cambio*. Bogotá.
- Ramírez, G. I. (2023). *Se radicó nueva reforma laboral que insiste en recuperar y garantizar derechos de los trabajadores*. Bogotá.

TRABAJO DECENTE EN COLOMBIA 2022 - 2024 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (SPS)



ICARO - INVALIDEZ Y VEJEZ - COLOMBIA - 02

Trabajo decente en Colombia 2022 -2024

Sistema de Protección Social (SPS)

Héctor Vásquez⁷

1. Las normas constitucionales y los compromisos del Estado sobre el derecho a la protección social

El derecho a la Protección Social tiene su base en el artículo 1 de nuestra Constitución Política, la que designa a nuestro Estado como un **“Estado Social, (...) fundado en el respeto de la Dignidad Humana”**, conceptos que, según la Corte, “son el fundamento de nuestro ordenamiento jurídico (S. C-045 de 1998) y de la actividad de las autoridades públicas (S T-556 de 1998); constituyen “el valor superior al cual están anejos los derechos fundamentales” (S C-521 de 1998); “justifican la consagración de los derechos humanos como elemento esencial de la Constitución Política”.

En este sentido, la Corte ha dejado claro que, **de estos conceptos “se desprende una relación entre la dignidad y unas ciertas condiciones materiales de existencia” que permitan hacer realidad también el derecho constitucional a la igualdad, cuestión que obligan al Estado a implementar una política pública eficaz de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna**, pues según la Corte, “los derechos fundamentales no incluyen solo derechos subjetivos y garantías constitucionales a través de los cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones de las autoridades públicas, **también incluye deberes positivos que vinculan a todas las ramas del poder público, (...) lo cual determina, no solo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna**” (Sentencia T-596 de 1992). En definitiva, “el concepto de Estado Social de Derecho no es apenas una frase ingeniosa, ni una declaración romántica del Constituyente, **sino un rasgo esencial del sistema jurídico que se proyecta más allá de los mismos textos superiores y cubre la totalidad del sistema jurídico, debiendo por tanto reflejarse en las normas legales, en la actividad del Gobierno y de las autoridades administrativas. (...) En concordancia con lo anterior, el Estado y la sociedad deben asumir un papel activo en la redistribución de bienes y servicios con el fin proteger la dignidad humana, pilar ético fundamental de nuestro ordenamiento**”, (Sentencia T-556 de 1998).

Los contenidos del derecho a la protección social los ha definido con total claridad la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la cual hace parte el Estado colombiano. A través de Convenios y Recomendaciones, la OIT ha definido claramente las políticas que en esta materia deben ser la base de los sistemas de protección social (SPS) que deben implementarse progresivamente en cada país de acuerdo con sus posibilidades presupuestarias:

- Declaración de Filadelfia, 1944: los Estados (deben) **“extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.**

⁷ Socio de la Escuela Nacional Sindical.

- Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, No. 67 de 1944: **“Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado, o a causa de la muerte del jefe de familia”,** (además que), **“ciertas categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitadas, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el baremo establecido”.**
- El Convenio 102 de 1952 sobre seguridad social (norma mínima), **que incluye asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares,** sea, (a) un pago periódico concedido a toda persona protegida que haya cumplido el período de calificación prescrito; (b) sea el suministro a los hijos, o para los hijos, de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica; (c) o bien una combinación de las prestaciones mencionadas)
- Recomendación 202 de 2012, relativa a los Pisos de Protección Social, en la cual se insta a los Estados **“a establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social”.**

2. El SPS en las políticas del actual gobierno

Sin embargo, en la vida real de nuestra nación, el Estado Social y las políticas que le dan concreción continúan siendo apenas una promesa, permanentemente incumplida por los sucesivos gobiernos de derecha que hemos tenido, promesa que el actual gobierno ha tratado de cumplir por la vía de reformas como la pensional y de otras políticas, las que han sido sistemáticamente saboteadas por la oposición y por los medios de comunicación a su servicio. Estas políticas, contenidas en el Plan de Desarrollo, son las siguientes:

- **Programa de Renta Ciudadana**, que “prioriza la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, **a través de “transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas”,** (...) transferencias que tendrán como monto “un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes, dependerá de la asistencia escolar y del acceso periódico a los centros de salud), y de otro no condicionado”. El programa de Renta Ciudadana se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios” (pág., 60).
- **Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza**, con el objetivo de “guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente”. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación. (pág.,61).

- **Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable. Se adelantará una reforma pensional con enfoque de la garantía del derecho, incluyente y equitativa a través del sistema de pilares.** Adicionalmente se implementará la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez bajo el principio de corresponsabilidad, individual, familiar, social y estatal. Igualmente, se promoverá la inclusión social, la participación ciudadana de las personas mayores y el acceso a bienes y servicios públicos, así como a la educación y la investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez. (págs., 61 y 62).
- **Esquema de protección al desempleo.** “Se diseñará un esquema de protección contra el desempleo redefiniendo el Mecanismo de Protección al Cesante -MPC, que responderá a las necesidades de la población desempleada y cesante, incluyendo trabajadores formales e informales”. Esta estrategia incluirá: la cobertura de ingresos y servicios a los desempleados, la inserción laboral productiva de quienes no cuentan con un empleo formal o bien se desempeñan en actividades informales e implementación de políticas activas y pasivas de mercados de trabajo que apoyen la reinserción, colocación laboral y emprendimiento. (pág., 62).
- **Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria (EPC).** Los trabajadores de la EPC (la gran mayoría son trabajadores informales) tendrán acceso a la protección para la vejez, a los riesgos laborales y al sistema de salud. Se diseñará una ruta específica de acceso a los planes, programas y proyectos de asistencia social, incluyendo la atención de emergencia para las personas trabajadoras de la EPC y su acceso a los servicios que harán parte del Sistema Nacional de Cuidado. (págs., 62 y 63).
- **Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle.** Se implementará la Política Pública Social para Habitantes de la Calle – PPSHC con el fin de garantizar la protección, el restablecimiento y la inclusión social de esta población. Se brindará acceso a bienes y servicios relacionados con el Sistema de Cuidado y soluciones habitacionales. También se promoverán los derechos sexuales y reproductivos y la seguridad alimentaria y nutricional, así como la atención integral del consumo de sustancias psicoactivas, entre otros, que garanticen el bienestar mental, físico y social de esta población (pág., 63).
- **Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto.** El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Para la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, con el objetivo de construir de manera conjunta con la población víctima soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo, fortalecerán los mecanismos para la identificación de necesidades, la focalización beneficiarios de acuerdo con sus carencias y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos (pág., 64).

La concreción de estas políticas y su extensión al mayor número posible de personas, ha estado limitado por la deuda enorme que contrajo el anterior gobierno y que el actual ha tenido necesariamente que pagar, limitando por ello la posibilidad de financiar la política social, además de que la oposición de la derecha ha saboteado de manera sistemática todas las iniciativas de financiamiento que ha presentado este gobierno ante el Congreso, y las Cortes mutilaron la reforma tributaria aprobada en el primer año, excluyendo impuestos como los que restituyen el pago de las regalías sobre la extracción de petróleo y carbón, y, hasta la fecha, han impedido que la reforma pensional aprobada por el Congreso se pueda implementar de manera efectiva, en una oscura estrategia para beneficiar a los grandes banqueros dueños de los fondos privados de pensiones.

Por lo pronto, los programas que ya están funcionando son los siguientes:

- **Renta ciudadana.** El programa comenzó en 2024 y se implementa de manera gradual y progresiva a través de diversas líneas de intervención. Actualmente están en ejecución las líneas de intervención “Valoración del Cuidado” y “Colombia sin Hambre”. Articula acciones en salud, educación, inclusión productiva, cuidado, medio ambiente y participación social. Y está dirigido a hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Aun con todas las limitaciones presupuestales que tiene este gobierno, **hasta este primer semestre del 2025 se estaban beneficiando 778.917 hogares, con un cubrimiento de 2.321.135 personas, hogares que en el proceso de liquidación del ciclo 2 del 2025 recibieron en promedio \$405.062.** (Resoluciones No., 00730 y 01349 del 2 de abril y 16 de junio del 2025, Departamento de Prosperidad Social).
- **Renta joven:** 201.080 beneficiarios, los que recibieron en el ciclo 2 del 2025, \$516.505 en promedio por persona. Este programa hace entrega de **Transferencias Monetarias Condicionadas**, las que dependen del nivel de formación que registran al momento de su inscripción respectiva.
- **Colombia Mayor:** este programa tiene una cobertura de 1.682.106 personas mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Como parte de este programa, ha reconocido hasta el presente un subsidio de \$80.000 al mes, pero este año, 527.602 personas mayores de 80 años recibirán el pago de \$225.000 pesos (valor de la línea de pobreza extrema), como parte de la estrategia de atención prioritaria a esta población implementada desde 2024.
- **Programa Nacional Jóvenes en Paz.** Entrega hasta \$1.000.000 por personas; está dirigido a aquellos/as jóvenes beneficiarios del Programa que requieran orientación socio jurídica en relación con los procesos penales que existan en su contra o conflictos que se presenten. El programa inició su operación en el año 2024 con una cobertura prevista de 100 mil jóvenes en todo el país, de los cuales hasta ahora se están beneficiando 19.351, según el balance del gobierno. No se cuenta con información concreta sobre los pagos que se han hecho hasta el momento.

Algunos de estos programas vienen de gobiernos anteriores, como Familias en Acción y Colombia Mayor, entregando transferencias monetarias que ni siquiera cubren el valor de la línea de pobreza extrema, y que han funcionado más como políticas de atenuación de los impactos que sobre las poblaciones pobres y vulnerables del país que han tenido las políticas neoliberales de los gobiernos de la derecha, programas que la derecha ha manejado con criterios clientelistas, exigiendo votos, a cambio de la inclusión de los ciudadanos en estos programas.

3. El mercado de trabajo y las limitaciones para el acceso al derecho a la Protección Social

La protección social en Colombia depende en gran medida de la posición que se ocupa en el mercado de trabajo y de los ingresos recibidos en él. El contrato de trabajo les otorga a las personas el acceso automático al sistema de protección social en sus contenidos de salud, riesgos laborales y pensiones. El acceso a la protección por la pérdida de ingresos por causa de desempleo no está asegurado, ni siquiera para los que tienen un contrato de trabajo, pues la protección que brinda el sistema de cesantías es bastante precario, depende de los ahorros de esas cesantías, que en consecuencia por los bajos salarios del país, y porque además estas se puedan utilizar para financiar educación superior y para gastos en la reparación de vivienda propia, la mayoría de las veces los trabajadores la retiran para cubrir estas y otras necesidades.

También ocurre lo mismo con el acceso al derecho a la pensión, pues una de sus condiciones, cotizar 1.300 semanas, supone la vinculación a empleos que garanticen una alta estabilidad laboral, una condición que no la tienen la mayoría de los trabajadores en el país, quienes por el tipo de contrato, entran y salen del mercado de trabajo, razón que explica por qué hoy, solo a una de cada cuatro personas que cumplen la edad se le reconoce el derecho; mientras que a las otras les devuelven los saldos acumulados en el sistema.

El resto de la población trabajadora está al margen del SPS, o debe financiarla con sus propios recursos. El cuadro que sigue nos ilustra acerca de cuánta cobertura tiene nuestro SPS y cómo ha evolucionado en estos dos años:

	31 dic. 2024	Part. %	31 dic 2022	Part. %	Var. % 2024 - 2022
Población ocupada	23.620.682	100	22.468.150	100	5,13
Cotizantes pensiones	10.825.697	45,83	10.684.616	47,55	1,32
Cesantías	12.763.246	54,03	12.395.670	55,17	2,97
Riesgos laborales	13.007.588	55,07	12.395.670	55,17	4,94
Aportantes salud	11.851.833	50,18	11.101.764	49,41	6,76
Promedio población cubierta SPS	12.112.091	50,4	11.644.430	51,83	4,02

Pensionados población mayor (mujeres 57 o más años, hombres 62 o más años)	2.340.666	28,19	2.092.811	27,00	11,84
Población mayor	8.302.025	100	7.751.665	34,50	100

En promedio la población ocupada cubierta por el Sistema de Protección Social representa el 50,4% de la población ocupada total, 1,43 puntos porcentuales menos que la que en promedio estaba cubierta hace dos años. Este porcentaje es mayor que el porcentaje de población trabajadora que el DANE identifica como “formal”, 44,03% en el 2024, frente a una informalidad del 55,97%, lo que significa que un número significativo de trabajadores sin contrato de trabajo, que figuran como independientes, se afiliaron como cotizantes a algunos de los sistemas del SPS, principalmente al sistema de riesgos laborales, que muestra la cotización de 1.276.624 trabajadores independientes y de 383.743 aportantes voluntarios.

La proporción más alta es la afiliada al sistema de riesgos laborales, 55,07%, cuya cotización está a cargo completamente del empleador; siguen los afiliados a los distintos fondos de cesantías (privados, FOMAG, FNA), con el 54,03%, con un incremento de 2,97% respecto a 2022, pero inferior al incremento que presentó la población ocupada que fue del 5,13% en 2024; le sigue la afiliación al sistema de salud, 50,18%, con un incremento del 6,76% con respecto al 2022, superior al incremento de la población ocupada. Hay que aclarar, que esta es la población que cotiza a salud, la que figura como “aportante”, pues también aparece población afiliada en calidad de “beneficiarios”, o de “subsidiados”, estos últimos, según el DANE, representan el 42,22% de la población ocupada; y hay que aclarar también en relación con los afiliados al sistema de salud, que la reforma tributaria del 2012 eximió a los dueños de la gran mayoría de empresas del país del aporte del 8,5% del valor de la nómina que hacían al sistema, y, también, de los aportes del 3% para financiar el ICBF y del 2% para el SENA, un pago que ahora lo financia toda la población a través del presupuesto nacional.

Finalmente, a pensiones está afiliada como cotizantes el 45,83% de la población trabajadora, con un incremento del 1,32% con respecto al 2022.

Un dato que complementa esta información lo da FASECOLDA, que reporta que, en 2024, el total de empresas que estaban cotizando al sistema de riesgos laborales eran 1.234.568, las que representan el 71,0% del total de empresas registradas en ese año en Confecámaras.

La dificultad para acceder al SPS lo muestra claramente la situación de la población mayor en Colombia. De cada 100% de esta población (mujeres con 57 años o más, hombres con 62 años o más), solo el 28,2% recibe una pensión (el 90% son pensiones de hasta 2 SMLV), los demás, sino cuentan con una renta, o con el apoyo de la familia (una condición que menoscaba la autonomía personal y por tanto la dignidad de las personas), están condenadas a la pobreza absoluta.

Esta exclusión la remedia en buena medida la reciente reforma pensional aprobada, pero que todavía depende de la Corte para su entrada en vigencia. En efecto, esta reforma va ampliar de manera considerable la población mayor con alguna protección de sus ingresos en la vejez, a través de las siguientes herramientas:

- **Pilar Solidario:** con el que se propone beneficiar a las personas “en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, mayores pobres de 65 años o más, y de hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años que poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna”.
- **Pilar Semicontributivo:** serán beneficiarios(as) de este Pilar Semicontributivo: a) Personas mayores de sesenta y cinco (65) años hombres y sesenta (60) años mujeres que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas. Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se definirá sobre la base del valor de las cotizaciones traído a valor presente, aumentado en un 3% efectivo anual y un subsidio otorgado por el Estado, equivalente al 20% de los saldos que se tengan aportados a pensiones.
- Fortalecimiento de la pensión familiar. Se reconoce a aquellos cónyuges o compañeros(as) permanentes que acrediten más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente y que entre los dos sumen como mínimo mil trescientas 1300 semanas de cotización, prestación que se reconocerá en su parte correspondiente (50%) en los casos de divorcio o separación legal o de hecho. En este punto, la reforma incorpora un régimen de transición para aquellos cónyuges o compañeros permanentes que a partir de la vigencia de la presente ley tengan acreditadas mil semanas cotizadas entre los dos, a efecto de que le sean respetadas las condiciones establecidas en el régimen anterior en virtud del régimen de transición.
- **Beneficio para madres o padres con hijo(a) inválido o con discapacidad.** La madre trabajadora o el padre trabajador cuyo hijo padezca discapacidad física o cognitiva permanente, del 50% o más debidamente calificada por la entidad competente, y hasta tanto permanezca en este estado y continúe, como dependiente de la madre o del padre, tendrá derecho a recibir la Pensión Especial de Vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema cuando menos el mínimo de semanas exigido en el Componente de Prima Media para acceder a la pensión de vejez. El beneficiario deberá seguir realizando aportes de forma solidaria a pensión si se reincorpora a la fuerza laboral, dicho recaudo no será susceptible de solicitud de indemnización sustitutiva o de reliquidación sobre los aportes posteriores al reconocimiento de la pensión toda vez que el derecho ya se ha reconocido.
- **Pensión anticipada de vejez:** Para aquellas personas que no estén en el régimen de transición y que cumplan sesenta y dos (62) años de edad si es mujer o sesenta y cinco (65) años de edad si es hombre, y que después de la entrada en vigencia de la presente ley tengan más de (1000) semanas cotizadas, **las que podrán disfrutar de la prestación anticipada de vejez, la que se liquidará con la misma fórmula establecida para la pensión de vejez de esta ley, pero de manera proporcional a las semanas cotizadas.** En este caso, a la persona beneficiaria de la prestación anticipada de vejez, se le descontará de dicha prestación de manera mensual, el valor equivalente a las cotizaciones faltantes, hasta alcanzar el número mínimo de semanas requeridas para acceder a la pensión integral de vejez.

ARTÍCULO DE CARMEN PICO



FREDY LEÓN BUILES SOLANO - LECHE MATERNA

La salud y los riesgos laborales en desequilibrio en las políticas públicas: Situación de riesgos laborales y salud laboral en Colombia

Carmen Evelia Pico Merchán⁸

Colombia transita un contexto bastante conflictivo, producto del avance del último año de un gobierno alternativo que puso en discusión una agenda social amplia y que su apuesta es por el cambio social y la dignificación de la vida, pero es necesario reconocer que, en materia de salud y riesgos laborales, su discusión y balances sigue siendo deficitario y desequilibrado en relación con las otras reformas propuestas que han transitado en la agenda pública nacional, tales como la pensional, laboral y la de salud general.

1. Existe un desequilibrio y desbalance en la discusión de la agenda pública nacional del cambio social y dignificación de la vida propuesta por este gobierno alternativo, y por lo tanto un rezago en el desarrollo de la política pública, en la promoción de la salud laboral y la prevención de la accidentalidad y enfermedad laboral del país.

Es decir, la salud laboral y los riesgos laborales siguen siendo la cenicienta y su espacio de discusión es muy limitado, por no decir ausente totalmente, copado no solo por la férrea oposición de los sectores no proclives con los cambios sociales, sino por la falta de iniciativas en esta materia, permitiendo la persistencia de los problemas estructurales e históricos que justificaron la reforma que produjo la Ley 100 de 1993.

2. No universalización y exclusión histórica de la protección en riesgos laborales: Colombia presenta tasas de afiliación del 51%² de cobertura en riesgos laborales, es decir, de cada 10 trabajadores y trabajadoras de este país, todavía 5 de ellos o ellas no tiene ninguna cobertura para la prevención ni la atención en los casos de accidentes o enfermedades producto de su labor, siendo los independientes solamente el 9.4%³. Y lo más dramático es que existen regiones del país con coberturas mínimos, tales son los casos de los departamentos de la Amazonia, Orinoquia e Insular en donde decreció la tasa de afiliación en -8.5%⁴ y solamente están afiliados 179.000⁵ trabajadores, regiones eminentemente con zonas rurales extensas.

Además, el control de la evasión a la afiliación a la seguridad social en riesgos laborales no se ha logrado suficientemente en el sector de la población trabajadora dependiente, que son aquellos trabajadores y trabajadoras que tienen un contrato laboral, afiliación obligatoria por su condición y cuya cifra de evasión se situó en 4.87% en el 2024⁶.

⁸ Enfermera, especialista en salud y seguridad en el trabajo; socia y consejera de la Escuela Nacional Sindical.

² Cálculos propios con base de fasecolda y del DANE.

³ Fasecolda. <https://www.fasecolda.com/ramos/riesgos-laborales/ri-datos-dashboard/> 12/11/2025

⁴ Fasecolda. <https://www.fasecolda.com/ramos/riesgos-laborales/ri-datos-dashboard/> 12/11/2025

⁵ Idem

⁶ Cálculos propios contruidos con datos de fasecolda y del DANE

3. **La no integralidad y universalidad** en la protección social en riesgos laborales especialmente para la población **trabajadora rural y de los sectores populares**: En estos grupos los trabajadores están casi ausentes tanto de la posibilidad de la afiliación a riesgos laborales como de la protección de las políticas públicas y empresariales en salud laboral, y el interés casi ausente de las Administradoras de Riesgos Laborales para hacer búsqueda de esta población, es nulo, puesto que el nicho de afiliación y del negocio, está en las grandes empresas del país.

4. **Alta informalidad**: Dificulta la cobertura y vigilancia efectiva de la salud laboral. Para el **segundo trimestre de 2025**, el DANE reportó una tasa del **55,2%** para el total nacional en el trimestre móvil junio-agosto, mostrando una leve disminución respecto al **56,0%** del mismo período en 2024 (DANE, GEIH, junio-agosto 2025).

5. **La accidentalidad laboral** supera los 521.000 casos en 2024⁷, con una mortalidad preocupante. La informalidad laboral (55-56%) limita la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL). Los riesgos psicosociales y la salud mental emergen como retos centrales. Además, se tiene un enfoque parcial de prevención, control y atención puesto que la mayor atención se centra en los accidentes agudos y mayores, que a enfermedades crónicas o psicosociales.

6. **Alto subregistro e invisibilidad de las enfermedades laborales**: Colombia tiene altas dificultades en la formación de las y los profesionales de salud especializados en los temas de salud y riesgos laborales, generando que la gran mayoría de éstos no se diagnostiquen, no se realice promoción de la salud laboral ni prevención de los problemas de salud en el trabajo.

7. **Enfermedades emergentes**: Aumento de enfermedades laborales, especialmente en el sector salud y por riesgos psicosociales. La tasa de enfermedades laborales es del 82%⁷, es decir, de cada 100.000 trabajadores y trabajadoras se enferman por las malas condiciones de trabajo 82 de ellas.

8. **La muerte en el trabajo: La muerte de los oficios peligrosos y mortales**: Este es uno de los indicadores más trágico reflejo de las precarias y malas condiciones de trabajo. En el 2024 los sectores como construcción, transporte y minería tradicionalmente peligrosos continúan registrando la mayor tasa de mortalidad laboral, se presentó una tasa de mortalidad del 3,11 por cada 100.000 trabajadores y trabajadoras afiliadas, es decir de cada 100.000 trabajadores más de 3 de ellos se mueren por un accidente o enfermedad laboral, con 1,1

⁷ Fasecolda. Idem.

muerres ocurridas diariamente, para un total en el 2024 de 419 muerres calificadas como de origen laboral. Construcción (18%), Minas y canteras (18%), y el transporte (14%)⁸.

9. **Desigualdad en la implementación normativa:** Brechas entre sectores formales e informales, y entre grandes y pequeñas empresas.

10. **Deficiencias en la inspección de trabajo:** Aunque este gobierno ha fortalecido la inspección de trabajo realizando visitas a lugares de trabajo con las consecuencias sancionatorias respectivas, así como la formación de profesionales en esta materia; la inspección laboral sigue siendo deficiente y casi ausente, no solo en número de inspectores e inspectoras de trabajo, sino en la especialización de dichos profesionales, así como la calidad de la inspección, especialmente en su función preventiva y correctiva, y estos recursos aún siguen siendo limitados para la fiscalización, especialmente en la microempresas, trabajo doméstico y del cuidado, y en zonas Rurales en donde es prácticamente inexistente.

11. **Gestión insuficiente de riesgos psicosociales y aumento de las conductas de acoso laboral:** Falta de actualización de protocolos y formación específica.

12. **Condiciones precarias en sectores vulnerables:** Como minería, recolección informal de residuos y mercados populares.

13. **Precaria gestión y vigilancia de los COPASST en las empresas:** entre otros aspectos, por la deficiente fiscalización e inspección laboral y en particular falta de compromiso de la alta dirección, la escasez de recursos, y la necesidad de una cultura organizacional más sólida en temas de prevención. Además, se ha identificado la necesidad de diseñar estrategias para lograr una **participación más efectiva y empoderamiento real de los trabajadores** en las actividades del comité, más allá del cumplimiento formal.

14. **Surgimiento de nuevos y emergentes riesgos laborales:** La OIT (2025) señala que la digitalización está provocando la expansión del trabajo en plataformas, el teletrabajo intensivo y la disolución de las fronteras entre vida personal y laboral.

Los principales riesgos identificados incluyen el aislamiento social, el estrés tecnológico (“tecnoestrés”), el aumento de la carga cognitiva, la inseguridad laboral y la pérdida de identidad profesional que han profundizado el **aumento del llamado “burnout” o síndrome de desgaste profesional**. Aunque en Colombia, todavía no se conoce esta expansión de la digitalización, se conoce el aumento del trabajo en plataformas no solo en los servicios de domicilios en oficios como el de repartidor a domicilio (o domiciliario), shopper de

⁸ Fasecolda. <https://www.fasecolda.com/ramos/riesgos-laborales/rl-datos-dashboard/> consultada 19/11/12.

supermercados, y trabajos en el ámbito de las cocinas virtuales o dark kitchens, y de vendedores que utilizan la aplicación para expandir su mercado, como restaurantes, supermercados, y tiendas de barrios. Las y los trabajadores de estos oficios generalmente no están afiliados ni cubiertos por la protección social de los riesgos laborales.

Bibliografía

DANE. (2025). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

FASECOLDA. (2024). Informe de siniestralidad laboral en Colombia 2024. Bogotá: Federación de Aseguradores Colombianos.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia 2024. Bogotá: Minsalud.

Ministerio de Trabajo. (2023). Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Bogotá: MinTrabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). Seguridad y salud en el trabajo en América Latina. Ginebra: OIT.

Semana. (2024, julio 31). Colombia: se registraron más de 521.000 accidentes de trabajo en 2024. Revista Semana.

¿HAY AVANCES EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO? LA REPARACIÓN Y LA MEMORIA COMO APUESTA PARA EL CRECIMIENTO SINDICAL



**DIEGO FERNANDO VARGAS GIRALDO -COL-
APOYANDO A OSCAR ARTURO OROZCO**

¿Hay avances en el gobierno del cambio?

La reparación y la Memoria como apuesta para el Crecimiento Sindical

Deysy Henao Montoya⁹

Introducción

Colombia es uno de los países de América y del mundo, que ha vivido un conflicto armado de una duración y unos daños que han dejado huella en el ADN cultural. Tales son sus consecuencias que se ha construido alrededor de la violencia una suerte de aceptación y naturalización, donde una parte importante de la población no se asombra ante noticias de muerte, masacres, o desapariciones. En nuestra historia más reciente se han realizado diferentes intentos para llegar a la tan anhelada PAZ, pero solo hasta 2016 se puede decir que logra impulsarse un proceso de paz con las FARC – EP que marcó una diferencia en el conflicto, que vinculó a la sociedad civil en la discusión, y que abrió la puerta a un proceso más real de verdad, justicia, memoria y reparación para los colombianos y colombianas víctimas.

Hoy, después de **29 años** de haber presentado como Escuela Nacional Sindical los primeros datos sistematizados de la violencia que vive el movimiento sindical en el país en el **Cuaderno de DDHH número 2 de 1995, podemos relatar que, por fin, desde el 14 de septiembre del 2023**, en un acto público impulsado por la unidad de víctimas, el Ministerio del Trabajo y las centrales sindicales, Gustavo Petro, como presidente de Colombia, hace oficial el **reconocimiento al sindicalismo como víctima de la violencia y sujeto de reparación colectiva**, remarcando la responsabilidad del Estado en esta situación y haciendo un llamado a las diferentes instancias de adelantar con mayor fuerza la tarea designada en el Decreto 624 de 2016, de crear el plan de reparación para el movimiento sindical.

Dicho reconocimiento fue un momento determinante para ir de la etapa de denuncia, de reporte de las violencias sistemáticas y la búsqueda incansable para que se reconozca que en Colombia se ha perseguido y asesinado al movimiento sindical; a pensar en una oportunidad de construir una propuesta para que el movimiento sindical, sus víctimas y los familiares, vean una esperanza de recoger la memoria, fortalecer el movimiento sindical, y de alguna manera, reparar a quienes aún están y tuvieron que vivir el horror de esa guerra contra los defensores de los derechos humanos y laborales en nuestro país.

Ahora bien, este artículo, como parte del informe anual de Trabajo Decente de la ENS, buscará aportar elementos para la reflexión en cuanto a la reparación del movimiento sindical, a partir de la presentación de los datos actuales de la violencia en contra del

⁹ Socióloga e investigadora sociolaboral de la Escuela Nacional Sindical.

sindicalismo. Se da una mirada a los adelantos gubernamentales y las apuestas en el último plan de desarrollo; y a algunos elementos para un plan de reparación del movimiento sindical, elementos que se han recogido de estos 29 años de reflexionar y trabajar de forma conjunta con las centrales sindicales, las federaciones, los sindicatos de base y la cooperación internacional.

Entre los apartados que podrán encontrar estarán, como primer elemento, las cifras actualizadas de violencia sindical en el país; seguido de una mención de lo que quedó incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 para el tema de reparación del movimiento sindical. El tercer elemento, serán algunas de las propuestas que consideramos deberían estar incluidas en el plan de reparación del movimiento sindical, propuestas que no son solo nuestra apuesta, sino que las hemos recopilado, como ya lo hemos dicho, del movimiento sindical y social.

I.¿Y la violencia contra el sindicalismo continua?: cifras generales actualizadas de violencia sindical en el país.

Colombia, en los últimos 10 años, aproximadamente, ha estado intentando avanzar en procesos de reparación, tanto individuales como colectivos, de los daños y violencias que ha dejado el conflicto armado para con el movimiento sindical. Pero **¿qué hace que el movimiento sindical sea entonces sujeto de reparación colectiva?**

En el informe final entregado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, texto llamado “Hay Futuro si hay verdad. Caso: verdades inaplazables - violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano” del 2022, se hace una exposición exhaustiva de la respuesta a esta pregunta; respuesta que resumimos diciendo que el movimiento sindical es sujeto de reparación colectiva porque que ha sido víctima de una violencia masiva y sistemática, en la cual no solo se acabó con la vida y la integridad de muchas personas y sus familias; sino que, también, al asesinar, desplazar o acallar de diferentes maneras la voz de muchos de sus dirigentes, se hizo un exterminio de varias de las organizaciones sindicales, y por ende, de sus proyectos colectivos.

Para el 2022, los datos reportados en dicho informe, indican que, a febrero de ese año, se habían presentado **15.481** violaciones a los derechos humanos de sindicalistas, de las cuales **3.295 eran homicidios, 7.650 amenazas y 1.954 desplazamientos forzados**, datos que demuestran lo justo de la reclamación del movimiento en relación a su reconocimiento como sujeto de reparación colectiva. Pero, sigue siendo para nosotros triste decir que la violencia en contra del sindicalismo no ha terminado aún. Según los datos recolectados en SINDERH, desde **febrero del 2022 a septiembre del 2025**, se han reportado **276 casos más**; es decir, a hoy son un total de **15.756 casos de violaciones a los derechos humanos en contra del movimiento sindical**.

Tabla 1: Total de Violaciones a los derechos humanos contra sindicales entre 1970 y septiembre de 2025.

Tipo violación	Nro. Casos	Porcentaje
AMENAZA	7879	50.01
ATENTADO	445	2.82
ASESINATO	3299	20.94
DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	1967	12.48
HOSTIGAMIENTO	751	4.77
DETENCION	770	4.89
ALLANAMIENTO	70	0.44
SECUESTRO	199	1.26
TORTURA	111	0.7
DESAPARICION	251	1.59
DESPLAZAMIENTO FORZADO EXTERNO	14	0.09
TOTALES	15.756	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de SINDERH, septiembre 2025.

De estos casos, continúan siendo mayoritarias las acciones de amenazas en contra del movimiento sindical, con una representación del 50%, seguido de los asesinatos, con un poco más del 20% y un 12.5% en el caso de los desplazamientos internos. Por esto, decir que la violencia en contra del movimiento sindical ha cesado, no es posible.

II. Plan de Desarrollo 2022 – 2026 y el movimiento sindical: ¿una deuda saldada o a saldar?

Ahora bien, aunque los casos de violencia contra el movimiento sindical continúan, estos últimos años, con el cambio de gobierno, se esperaba poder avanzar significativamente en temas que tienen que ver con el fortalecimiento, la reparación y la no repetición de la violencia contra el movimiento sindical. **Pero ¿qué compromisos quedaron en el plan de desarrollo 2022 – 2026 y qué tanto se ha avanzado en ellos?**

Haciendo una revisión general del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND), construido en muchos diálogos sociales donde participó el movimiento sindical, identificamos que en este se incluyó, como uno de sus ejes centrales, la construcción de un nuevo contrato social para garantizar la justicia social y la seguridad humana, planteando la necesidad de superar las exclusiones históricas en el acceso al trabajo y a la protección social (CR; 2023). En este sentido se incorporaron temas como la generación de empleo decente y la formalización, temas que hacen parte de los derechos colectivos de los trabajadores, y por ende de demandas históricas del sindicalismo colombiano.

En este campo hay dos adelantos concretos. El primero, ha sido la reforma laboral aprobada por el Congreso en junio de 2025, reforma que devuelve derechos a millones de trabajadores, incluyendo el aumento del recargo dominical y festivo al 100 %, la ampliación del horario de trabajo nocturno, y limitaciones más estrictas para los contratos a término fijo (máximo cuatro años), lo que mejora la estabilidad y reduce la precariedad laboral, como ha sido expresado por las organizaciones y la prensa nacional. Si bien algunas propuestas colectivas sindicales fueron dejadas de lado durante el trámite legislativo, esta reforma representa un avance tangible en el reconocimiento del trabajo decente, un pilar clave para fortalecer las organizaciones, tema que se hace central cuando se piensa en la reparación.

El segundo, hace referencia entonces a la propuesta de reforma pensional (Ley 2381 de 2024) la cual busca garantizar mayor equidad mediante un sistema de cuatro pilares con mayor cobertura y redistribución progresiva de subsidios. Aunque esta reforma está pasando por revisiones y ajustes constitucionales que pueden reducir su impacto, e incluso impedir su implementación, sí contiene muchos elementos que permitirán avanzar en la garantía de derechos y protección de los trabajadores en su vejez.

Un tercer avance está relacionado con la reciente ratificación del convenio 190 de la OIT en agosto del 2025, convenio ratificado en la ley 2528 para la prevención y erradicación de las violencias y el acoso en el lugar de trabajo.

Ahora bien, aunque en el PND no se encontró menciones específicas o medidas claras de reparación colectiva del sindicalismo, sí contempla compromisos transversales relacionados con la no repetición de las violencias vividas en el conflicto, la necesaria reducción de la desigualdad y la protección de los derechos humanos, **que ofrecen un marco político y jurídico en el que pueden insertarse las propuestas sindicales de reparación.**

Muestra de ello es que, como se dijo al inicio, en el año **2023 el gobierno reconoció al movimiento sindical como sujeto de reparación colectiva, mediante la resolución RUV-2023-31247 de la Unidad para las Víctimas**, considerándose esto como un avance sin precedentes en el reconocimiento institucional de las violaciones de derechos humanos contra el sindicalismo colombiano (Unidad para las Víctimas; 2023). Este reconocimiento abrió entonces la puerta para avanzar en todos los procesos institucionales para la reparación del movimiento sindical, los cuales son la oficialización del diagnóstico del daño, luego la construcción del Plan de Reparación Integral (PIR), y su posterior implementación y seguimiento.

Otra acción ampliamente difundida, y realizada más recientemente, en septiembre de 2025, es la radicación por parte del Ministerio del Trabajo del Proyecto de Ley 353 de 2025, el cual busca establecer la reparación simbólica para las víctimas de la Masacre de las Bananeras y otras formas de violencia antisindical, entre otros elementos como la memoria del trabajo decente (Presidencia de la República; 2025).

Cuadro 1: Comparativo plan de desarrollo y resumen adelantos en temas de reparación Colectiva al Movimiento Sindical 2025.

Aspecto	PND 2022–2026 (incluido/omitido)	Avances posteriores (2023–2025)
Participación y diálogo social	El PND se construyó con Diálogos Regionales Vinculantes, incluyendo centrales sindicales, pero sin compromisos específicos hacia el sindicalismo.	Reconocimiento del sindicalismo como sujeto de reparación colectiva (2023). Inclusión de sindicatos en debates de reforma laboral y pensional.
Trabajo decente y seguridad social	El PND menciona empleo decente, formalización y seguridad social como ejes estratégicos, pero no medidas concretas para sindicatos.	Reforma laboral 2025: mejoras en contratos, recargos y estabilidad. Reforma pensional 2024: sistema de cuatro pilares con mayor equidad.
Justicia social y no repetición	El PND habla de superar exclusiones históricas y garantizar la no repetición, sin referencia directa a violencia antisindical ni reparación colectiva.	Proyecto de Ley 353 de 2025: memoria y reparación simbólica por la Masacre de las Bananeras; actos de reconocimiento y medidas culturales.
Reparación colectiva sindical	No contempla medidas específicas de reparación colectiva para sindicatos en el articulado.	Resolución RUV-2023-31247 de la UARIV: reconocimiento del sindicalismo como sujeto colectivo de reparación.
Protección de derechos laborales	Se reconoce en general la importancia de los derechos laborales, pero sin desarrollo normativo concreto en el PND.	Reforma laboral 2025 fortalece la estabilidad laboral y la negociación colectiva, acercándose a demandas sindicales históricas. Se ratifica el convenio 190 de la OIT Sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de documento PND 2022 – 2026 y Prensa en la web.

Como se puede ver en el cuadro resumen y lo expuesto en el texto, estas iniciativas son adelantos importantes, que, de ser concretadas plenamente, representan pasos importantes hacia una política pública de reparación colectiva que no solo reconozca el daño pasado, sino que busque renovar el discurso social sobre la contribución del sindicalismo en la democracia colombiana, y, por ende, incrementar la tasa de afiliación sindical, lo cual para nosotros sería la muestra principal de la reparación, ya que en caso de no lograr los avances esperados, continuará siendo una deuda del estado colombiano con el movimiento sindical y social del país.

III. ¿Cuáles consideramos que serían algunos elementos centrales en la reparación colectiva del sindicalismo?

Son muchos los espacios en los que el movimiento sindical, el movimiento social y nosotros, como Escuela Nacional Sindical, nos hemos sentado a pensar y construir propuestas de forma conjunta de cómo debería ser la reparación para el movimiento sindical como sujeto colectivo. De todos estos procesos, algunos públicos y colectivos, y otros internos, hemos podido rescatar, como elemento central, que una buena propuesta de reparación debe partir de un diálogo social amplio, cuyo objetivo sea fortalecer el movimiento sindical como uno de los sujetos colectivos central en el desarrollo y bienestar de la democracia, y en ese sentido creemos que sería importante que ese plan de reparación pudiera desarrollarse, por lo menos, teniendo en cuenta cuatro enfoques o componentes:

Primero - la transformación cultural

El deber de reparar constituye la consecuencia jurídica inmediata cuando se produce un daño antijurídico, entendido éste como la lesión de derechos individuales o colectivos, entre ellos los derechos sindicales, económicos, sociales, culturales y políticos (Uprimny et al., 2009). En el caso del movimiento sindical colombiano, víctima de una violencia sistemática que ha buscado su exterminio, **la reparación no puede limitarse a medidas materiales, sino que debe orientarse a una transformación cultural que restituya la legitimidad del sindicalismo en la sociedad y erradique las prácticas de estigmatización.** Así, el proceso de reparación colectiva debe ser integral, proporcional al daño y con una dimensión simbólica que transforme la percepción pública del sindicalismo como garante de la democracia (Bolívar, 2009).

Entre las propuestas, a parte de la realización de espacios de memoria y eventos públicos de reconocimiento a las víctimas, una de las propuestas, ya ampliamente difundida, y aplicada en otros temas relacionados con la reparación y la memoria para no repetición, **es la incorporación de la historia sindical en la educación formal**, una de las formas utilizadas son las **cátedras** en la institución educativa, una cátedra en la que se pueda hablar de la historia del sindicalismo, su razón de ser y su aporte en materia de derechos laborales y para la democracia del país sería una excelente opción. Una segunda propuesta son las **campañas públicas, permanentes**, de promoción de las libertades sindicales y visibilización de la labor de las organizaciones de trabajadores, campañas que deben enfocarse en desmontar el imaginario colectivo de que los sindicatos son “malos y acaban las empresas” o que estos tienen una relación directa con la violencia; estas campañas en otros países han permitido superar y dignificar la labor sindical.

Segundo - Fortalecimiento sindical

El fortalecimiento de las organizaciones sindicales constituye un eje esencial de la reparación colectiva. El daño antisindical no solo se expresó en asesinatos y amenazas individuales, sino también en el **debilitamiento estructural de los sindicatos**: reducción de afiliados, pérdida de representatividad y limitaciones al ejercicio de la negociación colectiva (Comisión de la Verdad, 2023). Por ello, **la reparación debe enfocarse en restituir y ampliar las capacidades organizativas del sindicalismo, lo que exige acciones de fortalecimiento institucional, financiamiento público y garantías efectivas de libertad sindical** (OIT, 2020).

En Colombia, los avances recientes en materia de **reforma laboral** (2025) que mejoran la estabilidad y limitan la precarización, y la **reforma pensional** (2024) que amplía cobertura y equidad, constituyen pasos importantes hacia el fortalecimiento de la acción sindical, pero no son suficientes. Es necesario que en Colombia una parte importante de la reparación colectiva del movimiento sindical pase por: la reconstrucción de organizaciones destruidas o su memoria en caso de no poderse reconstruir; **aumentar la tasa de afiliación sindical en todos los sectores de la economía del país con una participación activa en acciones y recursos por parte del estado y el empresariado, sin que su participación lleve a una cooptación del movimiento sindical**; y asegurar el respeto y los derechos colectivos y la libertad sindical.

Tercero: la recuperación de la memoria como mecanismo de reparación

La memoria histórica es un componente fundamental de la reparación colectiva. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, **la reparación debe ser integral e incluir medidas de satisfacción y garantías de no repetición**, lo que supone acciones tendientes a restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad (Bolívar, 2009). En el caso sindical, la recuperación de la memoria contribuye a desmontar décadas de estigmatización y a visibilizar el papel del sindicalismo en la construcción de democracia y justicia social.

El Programa de Reparación Colectiva y la Ley 1448 de 2011 establecieron como componentes de reparación la construcción de memoria histórica y la reconstrucción de proyectos colectivos (Congreso de la República, 2011). Sin embargo, en el caso sindical los avances han sido limitados y la victimización continúa. Por ello, propuestas como la creación de un **Centro Nacional de Memoria del Sindicalismo**, la institucionalización de un día nacional de la memoria sindical, y la publicación de materiales pedagógicos y audiovisuales que narren la historia de la violencia antisindical, resultan indispensables.

Avances recientes como el Proyecto de Ley 353 de 2025, que busca reconocer la Masacre de las Bananeras como parte de la memoria oficial del país, son un paso en esa dirección. Estas medidas simbólicas, como lo han dicho diferentes personalidades, diferentes organizaciones, y diferentes víctimas, no son accesorios, son elementos centrales de la reparación, porque

aportan a reconstruir la dignidad de las víctimas y sus familias, y a recomponer, en alguna medida, el tejido social a su alrededor.

Cuarto: Fortalecimiento legal para la defensa de los derechos de libertad sindical

El último componente se centra en el fortalecimiento legal e institucional. La reparación integral implica también reformas normativas que garanticen la no repetición y el pleno ejercicio de la libertad sindical. En Colombia, si bien existe un marco legal de reparación colectiva que los cubre (Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011), y recientemente se aprobó una reforma laboral, este no es suficiente para el caso del movimiento sindical. Es necesario avanzar hacia un **Estatuto del Trabajo concertado con las centrales sindicales**, como ya lo han solicitado en diferentes momentos las centrales sindicales, las federaciones y las organizaciones sindicales de primer nivel. Este debe ser un estatuto que recoja las recomendaciones de la OIT y garantice que toda relación laboral esté protegida por un contrato y por la afiliación sindical automática.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la reparación debe ser integral y abarcar la restitución, satisfacción y garantías de no repetición (Corte Constitucional, Sentencias C-151 de 2013 y C-154 de 2013). En este sentido, la adopción de medidas, el fortalecimiento y la generación de garantías para la inspección laboral y la sanción a funcionarios que estigmaticen la labor sindical, son muy importantes para avanzar en la reparación.

Asimismo, el fortalecimiento legal debe incluir la adecuación de la legislación laboral a los convenios internacionales de la OIT, garantizando de manera plena las libertades sindicales, como lo es el recientemente ratificado Convenio 190 de violencia y acoso en el mundo del trabajo. Esto implica, por lo tanto, reformas institucionales en el Ministerio del Trabajo, así como la creación de un plan nacional de promoción del trabajo decente, que articule los compromisos internacionales con las necesidades locales y la implementación de lo que quede como Plan de Reparación Integral para el Movimiento Sindical (PIRS).

En conclusión

La reparación del movimiento sindical pasa por la implementación de medidas que vayan más allá de enunciar derechos: **requiere de reformas normativas, políticas públicas concertadas y garantías efectivas de la aplicación de estas**. Solo así será posible cerrar la brecha entre el reconocimiento formal del sindicalismo como sujeto de reparación y la materialización de derechos colectivos en la vida cotidiana de los trabajadores y trabajadoras.

Si bien el gobierno actual está trabajando en la tarea de lograr avanzar en la reparación del movimiento sindical, estando a menos de un año de las próximas elecciones, se hace un llamado urgente a reconocer que, de no dejar por lo menos el plan construido y avances en

su implementación, puede pasar, que, si no es de interés del siguiente gobierno, esta quedará aplazada nuevamente, y seguirá siendo una deuda del Estado.

Referencias:

Normatividad y jurisprudencia

- Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno*. Diario Oficial No. 48.096.
- Congreso de la República. (2013). *Sentencia C-151/13*. Corte Constitucional de Colombia.
- Congreso de la República. (2013). *Sentencia C-154/13*. Corte Constitucional de Colombia.
- Congreso de la República. (2023). *Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”*. Diario Oficial No. 52.394.

Fuentes institucionales

- Comisión de la Verdad. (2023). *Caso 08: Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano*. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-sindicalismo>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. Bogotá: DNP. <https://www.dnp.gov.co>
- Ministerio del Trabajo. (2022, noviembre 3). *Se socializaron elementos en materia de empleo de lo que será el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. <https://www.mintrabajo.gov.co>
- Presidencia de la República. (2025, septiembre 12). *Radición Proyecto de Ley 353 de 2025 – Reparación y Memoria Masacre de las Bananeras*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Unidad para las Víctimas. (2023). *Resolución RUV-2023-31247: Reconocimiento del movimiento sindical como sujeto de reparación colectiva*. Bogotá: UARIV.

Fuentes académicas y organizaciones sociales

- Bolívar Jaime, A. P. (2009). *La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada*. En R. Uprimny, M. Saffon, C. Botero & M. Restrepo (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 293–326). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) & Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2009/08/Reparar-en-Colombia.pdf>
- Central Unitaria de Trabajadores [CUT]. (2012). *Resolución 14: Política de Derechos Humanos de la CUT*. V Congreso Nacional. Bogotá: CUT.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (2012). *Reparación al Movimiento Sindical: propuestas y desafíos*. Bogotá: CODHES.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020). *Libertad sindical y negociación colectiva: estándares internacionales*. Ginebra: OIT.

- Sanín Vázquez, J. L. (2010, noviembre 25). *Propuestas para panel final*. Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Sindicalismo, Escuela Nacional Sindical & Comisión Colombiana de Juristas. Medellín.
- Uprimny, R. (2009). Transformaciones de la justicia transicional: debates sobre verdad, justicia y reparación en Colombia. En R. Uprimny, M. Saffon, C. Botero & M. Restrepo (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 293–326). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) & Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2009/08/Reparar-en-Colombia.pdf>

Medios y prensa

- Actualícese. (2025, marzo 3). *Reforma pensional en Colombia: lo que debes saber de la Ley 2381 de 2024*. <https://actualicese.com>
- Canal Capital. (2024, febrero 15). *Gobierno reafirma reconocimiento del sindicalismo como sujeto de reparación colectiva*. <https://canalcapital.gov.co>
- El País. (2025, junio 15). *Colombia aprueba la reforma laboral con cambios en contratos y recargos*. <https://elpais.com>
- Infobae. (2025, septiembre 12). *Gobierno radica proyecto de ley sobre la Masacre de las Bananeras*. <https://infobae.com>

Reuters. (2025, febrero 20). *Corte Constitucional suspende temporalmente la reforma pensional en Colombia*. <https://reuters.com>

EL CONTRATO SINDICAL EN COLOMBIA, UNA ESTRATEGIA PARA GENERAR TRABAJO INDECENTE



**YAIR SUÁREZ - LAS GUAQUERITAS DE MUZO -
COLOMBIA -01**

El contrato sindical en Colombia, una estrategia para generar trabajo indecente

María Rocío Bedoya Bedoya¹⁰

Introducción

El contrato sindical es una institución jurídica colombiana que surgió en el siglo pasado (1930), la cual se reguló en el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia en 1950 en los artículos 482, 483 y 484 y que ha sufrido profundos cambios en su concepción y en sus usos a partir de 2010, con el propósito de usarlo como estrategia de tercerización laboral ilegal, en reemplazo de otras formas de tercerización como las Cooperativas de Trabajo Asociado.

El propósito de este escrito es reflexionar acerca de los impactos negativos que en materia laboral ha provocado el uso del contrato sindical, tanto en los trabajadores como en las organizaciones sindicales que los representan. Teórica y Metodológicamente estas reflexiones están inspiradas en la obra titulada *El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia* (Bedoya et. al, 2023) cuyo marco conceptual abordó entre otras categorías, las de trabajo decente, tercerización laboral ilegal y precarización; metodológicamente se realizaron dos grupos focales -uno con Sintratextil y otro con Sintracontexa-, ocho entrevistas semiestructuradas a trabajadores vinculados a través de contrato sindical y un análisis pormenorizado de amplia fuente documental.

Para alcanzar el objetivo propuesto, exploraremos en primer lugar el origen, desarrollo y cambios de esta figura jurídica; en segundo lugar, el uso que en Colombia se le está dando al contrato sindical desde 2010 como forma de intermediación laboral ilegal y; en tercer lugar, la afectación de los derechos laborales individuales, los derechos laborales colectivos y los sindicatos. Finalmente, a manera de conclusión se plantean algunas alternativas que, desde el actual gobierno, en el Congreso de la República y en la academia se vienen planteando para resolver los problemas que está generando el uso del contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal.

I. Origen, desarrollo y cambios del contrato sindical en Colombia

El origen del contrato sindical en Colombia está ligado a las múltiples protestas y movilizaciones de los años 20 y 30, en el marco de los conflictos sociolaborales existentes entre los braseros y las empresas fluviales a lo largo del río Magdalena, principal arteria económica entre 1910 y 1930, por su cauce entraban los productos importados al centro del país y se enviaban los productos a exportar, principalmente el café.

¹⁰ Directora del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la U de A; socia de la Escuela Nacional Sindical.

Debido a la importancia del río, a la cantidad de los trabajadores que de él dependían y a los conflictos crecientes entre trabajadores y empresarios, los trabajadores se organizaron en la Federación Nacional de Navegantes -*Fedenal*-, organización sindical de segundo grado que representaba a trabajadores del río: operarios, navegantes y braceros de los puertos. Esta forma de contratación colectiva era promovida por los sindicatos para negociar condiciones de mayor igualdad en favor de los trabajadores; sin embargo, en el nuevo siglo, más precisamente a partir de 2010 son los mismos empresarios quienes promueven el uso del contrato sindical a partir de una nueva concepción del mismo y sostienen económicamente a los sindicatos que lo suscriben (Ocampo, 2023).

Mediante el Decreto 1429 de 2010 el gobierno de Álvaro Uribe reforma la figura del Contrato Sindical mediante una nueva reglamentación cuya característica más destacada es la injerencia del gobierno en los sindicatos que lo suscribirían a partir de esta nueva regulación y luego con el Decreto 36 de 2016, no solo porque cambió la razón de ser de los sindicatos que históricamente se han constituido para defender los intereses laborales, sociales y económicos de los trabajadores que representan y de la organización sindical, y no para ayudar a gestionar las empresas, sino también porque intervino a través de este decreto en la manera cómo los sindicatos deben decidir la celebración de un contrato sindical, descargando sobre estos toda la responsabilidad de las obligaciones laborales y de la seguridad social que surjan del mismo y decidiendo asuntos relativos a la representación que son de la autonomía de los sindicatos.

Esta nueva regulación del contrato sindical cobró aún más sentido cuando la Ley 1429 de 2010 expedida por el Congreso de Colombia en diciembre 29, en su artículo 63 prohibió el uso de cooperativas de trabajo asociado para contratar actividades misionales permanentes tanto en el sector público como en el privado, con el propósito de prohibir la intermediación laboral ilegal en Colombia y garantizar los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

No obstante esta prohibición, la existencia del mencionado Decreto 1429 de 2010 que reglamentó en favor de las empresas la figura del contrato sindical, motivo el uso creciente de este a partir de este año y en reemplazo de las cooperativas de trabajo asociado, como se constata con las bases de datos que reposan en el Ministerio del Trabajo y que dan cuenta que entre 2010 a 2019, se celebraron 9.026 Contratos sindicales por EPS del sector público de la salud, 433 contratos sindicales en salud privada, 99 contratos sindicales en el sector servicios, 46 contratos sindicales en el sector de la agroindustria, 34 contratos sindicales en la administración pública, pero el número de personas trabajadores es mucho mayor porque son muchos los trabajadores que pueden participar de un solo contrato y esos datos no fueron suministrados por el Ministerio del Trabajo por contener datos sensibles de los trabajadores (Guerra et. al, 2023).

Esta nueva regulación del contrato sindical en Colombia ha provocado serios problemas en el ámbito de la legislación laboral colombiana. En la práctica, esta figura se ha desvirtuado y se está utilizando como mecanismo de tercerización laboral ilegal que precariza las condiciones de trabajo y socava la libertad sindical a través de supuestos “sindicatos” de papel que suministran mano de obra a las empresas para el cumplimiento de actividades misionales, sin posibilidad de una negociación colectiva, lucrándose a costa de los trabajadores y evadiendo las protecciones laborales de estos, por lo cual permite que

empleadores eviten la contratación directa de personal, así como el pago de las obligaciones laborales correspondientes.

Uso del contrato sindical en Colombia como forma de intermediación laboral ilegal

El contrato sindical se puede encuadrar como una forma de tercerización laboral ilegal, partiendo del hecho que por medio de los contratos sindicales se está tercerizando la producción de bienes o servicios y el desarrollo de actividades que se consideran del objeto principal de la empresa, toda vez que lo que se pretende es ahorrar costos laborales mediante la externalización de ciertas tareas que son del giro ordinario de la empresa o entidad prestadora del servicio, como ocurre en Colombia. Por ejemplo: con el personal médico de los hospitales municipales y departamentales que debería ser contratado a través de las formas de vinculación del sector público, pero que se está haciendo a través del contrato sindical o como en el caso de las y los trabajadores que prestan sus servicios a Leonisa a través del contrato sindical suscrito entre esta empresa y Sintracontexta.

Esta forma de intermediación laboral realizada a través del contrato sindical, funciona en Colombia como sinónimo de suministro de mano de obra. Añadiendo a esto, en la legislación colombiana solo se aplicaría en cuanto práctica legal para la intermediación que realizan las bolsas de empleo, agencias de colocación y empresas de servicios temporales, porque todas las demás prácticas han de entenderse como la intermediación ilegal (Osorio y Puig, 2014).

El origen de los procesos de intermediación laboral ilegal se halla en las estructuras contractuales atípicas que buscan hacer menos rígidas —en el lenguaje de los empresarios— las relaciones laborales y crear un entramado de opciones que excluyan la prestación personal del servicio de las lógicas del mundo del trabajo.

Siguiendo el hilo argumentativo de Valderrama y Amado (2019), se puede afirmar que las prácticas de intermediación laboral ilegal han constituido un grave problema para la garantía de derechos laborales en Colombia, haciendo necesaria la emisión de pronunciamientos por parte de las altas cortes, dentro de los cuales puede destacarse la reciente sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, SL467-2019, en virtud de la cual se puntualiza que la descentralización productiva y la tercerización no pueden ser utilizadas por los empresarios para encubrir verdaderas relaciones laborales y afectar, por tanto, los derechos de los trabajadores, deslaborizándolos o alejándolos del núcleo empresarial para evitar su contratación directa, o desmejorando y debilitando su capacidad de acción individual y colectiva mediante la segmentación de las unidades.

Si bien se ha expresado que en el entorno académico existen aún muy pocos desarrollos doctrinales acerca del uso del contrato sindical como forma de intermediación laboral ilegal, es ilustrativo citar lo expuesto en el texto “El contrato sindical: ¿un beneficio para el afiliado o una figura de intermediación y afectación de derechos laborales?” en lo que tiene que ver con la garantía de los derechos laborales de sus afiliados, apreciaciones que coinciden con los principales hallazgos empíricos de la investigación que ha dado lugar a esta reflexión:

No obstante, las diferentes visiones ya señaladas sobre la naturaleza del contrato sindical, algunos consideran que hay una tesis predominante en el país que señala que los contratos sindicales no envuelven una relación laboral, pues no hay subordinación laboral ni con el empleador ni con el sindicato. Esta postura no se comparte en la presente investigación, dado que el beneficiario de los servicios tiene conductas que

llevan a intuir un verdadero ánimo patronal. Dicha controversia frente al contrato sindical es un punto de gran relevancia jurídica, toda vez que puede utilizarse para un uso indebido en diferentes sectores de la economía y, en consecuencia, la generación de violaciones a los derechos de los trabajadores adscritos a los contratos sindicales. (López Jiménez et. al, 2015, p. 25).

Tanto en el sector público de la salud, por ejemplo, como en el caso de Leonisa, se pudo constatar el uso indebido del contrato sindical para la realización de actividades misionales, con nefastas consecuencias en materia de derechos laborales y de la seguridad social para las personas trabajadoras que suscriben contratos sindicales (Bedoya y Beltrán, 2023).

Afectación de los derechos laborales y de los sindicatos con el uso indebido del contrato sindical

Para la identificación de los efectos producidos por el uso controvertido del contrato sindical, las fuentes documentales y el trabajo empírico que se ha recopilado, suministran información relevante que permite indicar afectaciones de los derechos laborales y de los sindicatos que se traducen en la violación del principio de libertad sindical, del derecho positivo y negativo de asociación sindical, de la negociación colectiva genuina, del desconocimiento de derechos laborales individuales, colectivos y de la seguridad social y de la tercerización laboral ilegal, ya que la única permitida es la realizada por las empresas de servicios temporales y para actividades no misionales.

I.1 Afectación de los derechos laborales individuales

Las condiciones laborales del trabajador vinculado por medio del contrato sindical, se encuentran previstas en el propio contrato sindical acordado entre la empresa y el sindicato del que no hace parte el trabajador. Aunque el contrato sindical debe aprobarse en asamblea de socios del sindicato, en muchas ocasiones los trabajadores vinculados por este medio se afilian con posterioridad a la suscripción del contrato sindical.

Dicho contrato, por lo general tiene un reglamento que define horarios, salarios, prestaciones, seguridad social, auxilios, bonificaciones y todas las condiciones laborales acordadas entre el trabajador y el sindicato, aunque la Corte Suprema de Justicia ha dicho que el contrato sindical es un contrato *sui generis*, porque es de naturaleza civil y se rige por normas laborales (Guerra, 2019).

Se trata de un contrato celebrado entre sujetos que se obligan mutuamente, uno a proveer el personal y, el otro, a hacer el pago del valor total del contrato. El trabajador, por lo tanto, simplemente se adhiere a unas condiciones laborales preestablecidas, de las que es acreedor una vez haya sido seleccionado por el sindicato. A pesar de que la remuneración percibida por cualquier trabajador se denomina salario, en el marco del contrato sindical, esta contraprestación es denominada compensación ordinaria, y reúne todas las características del salario previstas en el artículo 127 del Código sustantivo del trabajo.

Lo que para la ley y la doctrina es salario, en el contrato sindical aparece como compensación, así: la prima legal, es compensación semestral; las cesantías, compensación anual, y a los intereses a las cesantías se les llama compensación extraordinaria o compensación anual. Hacer exigibles este tipo de prestaciones ante la jurisdicción ordinaria laboral, se torna dificultoso, por cuanto implica una carga argumentativa y probatoria analógica con los derechos prestacionales en el marco de una estrategia de desregulación laboral, al pretender

regular civilmente, lo que, en la realidad, en muchos casos, es una relación laboral (Bedoya y Beltrán, 2023).

De la misma manera, se hace compleja la exigencia del principio laboral de “a igual trabajo, igual salario”, pues los afiliados partícipes, formalmente no tienen una relación laboral, y, por tanto, no perciben salario, sino una compensación. Sin duda, hay una flagrante afectación del salario, las prestaciones sociales y la indemnización por despido injusto, bajo el supuesto de encontrarse frente a una relación civil y no laboral. En lo concerniente a la estabilidad, también es controvertida por Sintratextil: “Decir que hay una estabilidad, es decir, que por necesidad deben estar ahí, porque es que la necesidad laboral que hay en el país no es fácil, entonces no es porque sea la octava maravilla, es porque les toca estar ahí por necesidad” (GF2, Medellín, noviembre de 2018).

El sindicato, además de pagar las compensaciones, debe hacer los descuentos y consignaciones por concepto de seguridad social, desarrollar programas de prevención de riesgos laborales y capacitación de los trabajadores en la materia, seleccionar los trabajadores, realizar los procesos disciplinarios internos, entre muchas otras obligaciones que constituyen una exoneración de responsabilidad de la empresa; sin embargo, es posible asegurar que con el contrato sindical no se vulneran los derechos de seguridad social, ya que su cumplimiento depende del giro de recursos por parte de la entidad beneficiaria y la operatividad administrativa del sindicato.

I.2 Afectación de los derechos laborales colectivos

La libertad sindical, principio fundamental del derecho laboral colectivo, se afecta gravemente con el uso creciente del contrato sindical, ya que, para acceder a un empleo por este medio, la persona debe afiliarse obligatoriamente al sindicato, vulnerando con ello la libertad positiva de afiliación que consiste en la posibilidad de vincularse “libre y voluntariamente” a un sindicato y no por obligación y como requisito para poder acceder a un empleo de baja calidad. De igual manera, se le vulnera la libertad negativa de afiliación, por cuanto tampoco hay libre retiro, porque terminado el contrato sindical los directivos del sindicato desafilian a los trabajadores en la mayoría de los casos.

La esencia de la sindicalización es la convicción política e ideológica que tiene el trabajador para alcanzar mejores condiciones laborales para sí mismo y para sus colegas, sin embargo, los afiliados que trabajan mediante contrato sindical lo hacen por necesidad de un ingreso económico para ellos y sus familias, pero no por una finalidad política reivindicativa y de defensa de los intereses de la clase trabajadora.

Asimismo, la negociación colectiva y la huelga son derechos fundamentales que están lejos de concretarse para los afiliados partícipes que están vinculados a través de un contrato sindical. Esto, debido a que en realidad no existe una estructura diseñada para estos fines. Los sindicatos creados para celebrar contratos sindicales, o los que se han especializado en la materia, no presentan pliegos de peticiones ni plantean estrategias de confrontación con los empresarios en favor de sus afiliados; por el contrato, están convencidos de que su deber es ayudar en la gestión de la empresa. En cuanto a la huelga, los mítines, las protestas y los paros, que son medios de presión por excelencia en una negociación colectiva, resultan impensables en este escenario, por la inexistencia de la negociación colectiva, por una parte; y por la demonización del sindicalismo que hacen muchos de los trabajadores partícipes, de

otra; además, desde el punto de vista formal no hay interlocutor legal (empleador), condición necesaria para la huelga en Colombia.

I.3 El papel de los sindicatos que son funcionales al uso indebido del contrato sindical

Al lado del uso fraudulento de los contratos sindicales (Mujica, 2014), encontramos la creación en aumento de “*sindicatos de papel*”, cuyo único objetivo es celebrar contratos sindicales para obtener ganancias que generalmente favorecen a la directiva sindical o a una parte de esta, que también es de papel, y no a la organización sindical en su conjunto.

Se trata de sindicatos para los que su fin último es el ánimo de lucro, pues por cada contrato sindical suscrito con intermediación en el suministro de personal, el sindicato puede recibir una cuota de administración del 5%, que, dados los altos valores de los contratos, puede resultar bastante cuantiosa, impulsando con ello el sindicalismo de gestión y afectando el sindicalismo reivindicativo que históricamente ha luchado por mejorar el bienestar de la clase trabajadora que representa. Además, esas utilidades no se redistribuyen entre los afiliados partícipes, sino que quedan en manos del presidente o junta directiva del sindicato que operan en realidad como accionistas de una empresa comercial.

De las bases de datos del Ministerio del Trabajo de 2010 a 2016, donde reposa el monto de todos los contratos sindicales suscritos en ese periodo y el monto de cada uno, se extrajo el total de las ganancias en solo seis años, el cual asciende a más de un billón y medio de pesos, lo que permite corroborar que quienes auspician la creación de los “sindicatos de papel”, al igual que las empresas beneficiarias, son los grandes ganadores del contrato sindical, mientras que los grandes perdedores son los trabajadores afiliados y partícipes que ven afectados sus derechos laborales individuales y colectivos mediante contratos, que según la Corte Suprema de Justicia, son de naturaleza civil y están distantes de lo que la OIT ha denominado trabajo decente.

Así las cosas, se percibe el contrato sindical como una estrategia que ha permitido la desnaturalización de los sindicatos y su activismo se ha vuelto una simple bolsa de empleo generador de ganancia propia a través de la intermediación de personal. Por estas razones, no solo es criticable el uso que se está haciendo del contrato sindical en Colombia por parte de muchos empleadores, sino el papel nefasto que están cumpliendo muchos sindicatos al prestarse para ayudar a gestionar la empresa, a través de esta figura, en detrimento de los derechos laborales de los trabajadores que dicen representar.

II. Algunas alternativas de solución a manera de conclusión

El gobierno actual incorporó dentro de su proyecto de reforma laboral y para alcanzar el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derecho de asociación sindical, la eliminación de la figura del contrato sindical con el propósito de garantizar los derechos laborales de los trabajadores. Sin embargo, la Reforma Laboral aprobada mediante la ley 2466 de 2025 (junio 25) no contiene la eliminación del contrato sindical, esto debido al lobby realizado en el Congreso de la República por empresarios y organizaciones interesadas en que dicha institución se mantenga para continuar con la tercerización laboral ilegal en Colombia, en detrimento de los derechos de los trabajadores y en defensa de intereses particulares.

Ante esta situaciones, Senadores y Representantes a la Cámara del Pacto Histórico han presentado en este mes de septiembre de 2025 un proyecto de ley para prohibir la figura del contrato sindical, por considerar que mantenerla en el ordenamiento jurídico resulta violatorio de la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, desconoce derechos laborales de los trabajadores e impulsa la tercerización laboral ilegal.

Asimismo, la Senadora de la República de la Alianza Social Independiente, Berenice Bedoya Pérez, presentó en el pasado mes de agosto de 2025, otro proyecto de ley para prohibir la contratación de personal que desarrolle actividades misionales en el sector salud, mediante el contrato sindical.

Y desde la academia crítica y comprometida con la clase trabajadora, consideramos que mientras esta institución continúe en el ordenamiento jurídico laboral, es posible adelantar las siguientes acciones jurídicas:

- Acción de nulidad por inconstitucionalidad de algunos apartes de la Ley 1429 de 2010 y el Decreto 36 de 2016 por que resultan contrarios al artículo 39 de la Constitución Política que confiere el derecho a los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos sin intervención del Estado y a los convenios 87, 98 y 154 de OIT.

- Procesos ordinarios para demostrar ante juez laboral la existencia del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el contrato realidad y la intermediación laboral ilegal realizada mediante el contrato sindical con la coadyuvancia del sindicato y la empresa

- Queja ante la OIT respecto al incumplimiento por parte del Estado Colombiano de los convenios de OIT que protegen el principio de libertad sindical.

- Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para que proteja la libertad sindical y la negociación colectiva en Colombia, ya que el Estado colombiano al hacer uso del contrato sindical para contratar personal de la salud en el sector público y al mantener una institución jurídica que erosionan derechos fundamentales, es responsable internacionalmente de dichas vulneraciones.

Finalmente, es importante señalar el relevante papel del poder judicial colombiano que en sentencias recientes como por ejemplo, la SL3086 de 2021 de la Corte Suprema de Justicia dijo expresamente que “el contrato sindical no puede convertirse en triste sucedáneo de las cooperativas de trabajo asociado, ejerciendo labores de suministro fraudulento de personal” o el Consejo de Estado que en la sentencia 00485 de 2017 dijo que las entidades estatales no pueden desviar la figura del contrato sindical para reemplazar plantas permanentes de personal en entidades estatales, para lo cual definió la tercerización laboral ilegal y estableció criterios clave, señalando que, el contrato sindical no puede utilizarse para actividades misionales ni para afectar derechos constitucionales, legales y prestacionales. En el mismo sentido se ha pronunciado la Organización Internacional del Trabajo al poner la mira en la tercerización laboral de Colombia y al afirmar que esta forma de contratación está lejos de promover un trabajo decente en Colombia, como debería ser: un trabajo estable, con salario digno, acceso pleno a la seguridad social y garantías reales para participar en el diálogo social.

Referencias Bibliográficas

Bedoya et. al. (2023). El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch.

Bedoya, M. y Beltrán, J. (2023). Usos y efectos del contrato sindical en los derechos de las personas trabajadoras y de sus organizaciones sindicales. En: Bedoya et. al. (2023). El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch.

Bedoya, B. (2025). Proyecto de Ley P.L. 183-2025 Contratación Personal de la Salud, por medio del cual se crea la prohibición de contratación de personal que desarrolle procesos o actividades misionales permanentes a través del contrato sindical en el sector salud y se dictan otras disposiciones. En: www.cámara.gov.co

Carrascal, M. et. al. (2025). Proyecto de Ley P.L. 305-2025SC (contrato sindical), por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones. En: www.cámara.gov.co

Congreso de la República de Colombia. (2010, diciembre 29) Ley 1429 por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430>

Congreso de la República de Colombia (2025, junio 25) por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=260676

Guerra et. al. (2023). Análisis cuantitativo de las bases de datos suministradas por el Ministerio del Trabajo. En: Bedoya et. al. (2023). El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch.

Presidencia de la República (2010, abril 28). Decreto 1429 por medio del cual se deroga el Decreto 657 del 3 de marzo de 2006, se reglamentan los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo de Trabajo y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41060>

_____ (2016, enero 12). Decreto 036 por medio del cual se reglamentan los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo de Trabajo, entre otros asuntos.
https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Normas/DECRETO_36_DE_2016.pdf

López, J. et. al, (2015). El contrato sindical: ¿un beneficio para el afiliado o una figura de intermediación y afectación de derechos laborales?
<https://repository.javeriana.edu.co/items/d624ee15-6ead-4640-ad0f-525eddfad327>

Mujica, M. (2014). Tercerización laboral: práctica prohibida en la ley orgánica del trabajo, trabajadores y trabajadoras.
<https://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/lainet/lainetv7n13/art4.pdf>

Ocampo, B. (2023). Origen y desarrollo del contrato sindical en Colombia: una mirada histórica desde el año 1931 al 2010. En Bedoya et. al. (2023). El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch.

Osorio, V y Puig, J. (2014). El concepto de lo misional permanente y la tercerización ilegal: análisis sociológico y de la jurisprudencia de las altas cortes colombianas.

Valderrama, L. y Amado, A. (2019). El contrato sindical: un lobo con piel de oveja que devora el derecho fundamental a la libertad sindical. <https://ail.ens.org.co/opinion/el-contrato-sindical-un-lobo-con-piel-de-oveja-que-devora-el-derecho-fundamental-a-la-libertad-sindical/>

TRABAJO NO CLÁSICO Y NUEVOS SUJETOS DEL MUNDO DEL TRABAJO EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO



Trabajo no clásico y nuevos sujetos del mundo del trabajo en el gobierno del cambio

Hiller Alberto Hernández Muñoz¹¹

Resumen

Este artículo examina la noción de trabajo no clásico y el surgimiento de nuevos sujetos del trabajo en el contexto global y colombiano. Partiendo de la consolidación del concepto en la sociología del trabajo, se analiza el caso de Colombia, con énfasis en las políticas del Gobierno del Cambio (2022–2026), incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, la Reforma Laboral (Ley 2466 de 2025) y la Política Nacional de Cuidado (CONPES 4143 de 2025) entre otras iniciativas que se proponen como medidas estructurales orientadas a universalizar derechos laborales, formalizar a la economía popular y garantizar condiciones dignas a trabajadores de plataformas, cuidadores, migrantes, mujeres rurales y otros sectores invisibilizados. Finalmente, se plantea la necesidad de expedir un Estatuto del Trabajo en cumplimiento del artículo 53 de la Constitución Política, que incluya explícitamente a los trabajos no clásicos y a los nuevos sujetos del mundo laboral.

I. Marco conceptual: del trabajo clásico al trabajo no clásico

I.1. Introducción

El concepto de trabajo no clásico ha surgido como categoría clave en la sociología del trabajo para comprender las transformaciones contemporáneas de la relación laboral. Frente al modelo “clásico” del empleo asalariado, estable, indefinido y protegido —base del derecho laboral del siglo XX—, hoy predomina una diversidad de formas laborales que se caracterizan por la fragmentación contractual, la inseguridad, la derivación del control al cliente o incluso al mismo trabajador y la debilidad en el acceso a la protección social. Este tránsito hacia modalidades heterogéneas plantea retos normativos, políticos y sociales en todo el mundo, y en particular en América Latina, donde la informalidad estructural se combina con nuevas dinámicas derivadas de la digitalización y la economía popular.

En Colombia, este debate adquiere una dimensión estratégica con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND) “Colombia, potencia mundial de la vida”, que coloca el trabajo digno y decente en el centro de la agenda de transformación social. El PND reconoce la necesidad de atender tanto a los trabajadores asalariados tradicionales como a los múltiples nuevos sujetos laborales, entre ellos los vinculados a plataformas digitales, la economía popular, el cuidado, el campo y la migración. Este primer apartado del artículo, propone ampliar el marco conceptual del trabajo no clásico y mostrar cómo el PND recoge sus implicaciones en el diseño de políticas públicas.

¹¹ Trabajador social y profesional en planeación, monitoreo y evaluación de la Escuela Nacional Sindical.

1.2. El trabajo clásico y su crisis

El trabajo clásico se asocia a la consolidación del modelo fordista-keynesiano de mediados del siglo XX: contrato indefinido, jornada completa, sindicalización y acceso a seguridad social. Castel (2009) lo denominó “zona de integración social”, en la medida en que aseguraba no solo ingresos, sino también pertenencia y ciudadanía laboral.

La crisis de este modelo se profundizó con la globalización, la flexibilización productiva y las reformas neoliberales, que introdujeron nuevas modalidades contractuales, desregulación y terciarización. En América Latina, estas transformaciones se tradujeron en altas tasas de informalidad, contratos temporales y expansión del trabajo independiente de subsistencia (Tokman, 2004; De la Garza, 2010).

Entre 2015 y 2019, el “trabajo clásico” —asalariado, estable, a tiempo completo y protegido— ya mostraba fisuras en Colombia. Aunque la economía crecía con altibajos, la informalidad se mantuvo estructuralmente alta y el empleo temporal ganaba terreno. Esto significó que una porción relevante de la fuerza laboral quedara por fuera de la seguridad social y de la negociación colectiva. En términos de política pública, el modelo de relaciones laborales seguía organizado alrededor del empleo típico, mientras el mercado real se desplazaba hacia arreglos más flexibles, subcontratados o por cuenta propia, especialmente en comercio y servicios urbanos.

La década cambió de signo con la pandemia. En 2020, el choque sanitario y el confinamiento precipitaron una destrucción súbita de empleo asalariado y una reconversión de millones de ocupaciones hacia formas “no clásicas”: trabajo por cuenta propia de subsistencia, trabajo por horas y labores mediadas por plataformas. La tasa de desempleo alcanzó máximos históricos por esos meses y el tejido productivo recurrió a esquemas de emergencia (trabajo en casa, teletrabajo, suspensiones), acelerando una transición que venía latente. La intensificación de tareas de cuidado en los hogares recayó principalmente en las mujeres, afectando su participación y calidad del empleo, como documentaron el DANE y ONU Mujeres durante el año 2020.

Es importante remarcar que la informalidad no “nació” con la pandemia, pero sí se consolidó como el piso del mercado laboral. A nivel nacional, el DANE reporta 55,0% de ocupación informal en el trimestre mayo–julio de 2025 (55,9% un año antes) —un nivel que, pese a la recuperación postpandemia, evidencia la persistencia de empleos con baja protección social y débil estabilidad. Estudios recientes del Banco de la República indican que la informalidad 2023 fue 56% a nivel nacional (43% en cabeceras), confirmando que el problema es estructural y no coyuntural.

En paralelo, se masificaron modalidades remotas. MinTIC registró más de 209.000 teletrabajadores en 2020, con Bogotá concentrando la mayor parte (157.417) y un fuerte proceso de adopción empresarial de este tipo de “nuevas formas”. Otra publicación oficial reseña que, en 2020, 4 de cada 10 empresas implementaron alguna modalidad de trabajo remoto (teletrabajo o “trabajo en casa”), lo que refleja una adaptación acelerada de las organizaciones ante las restricciones sanitarias y un salto tecnológico que, en condiciones de poca regulación inicial, ha dejado zonas grises sobre jornada, desconexión, costos de conectividad e incluso ejercicio de los derechos humanos y laborales.

El crecimiento del trabajo en plataformas (reparto, movilidad, microtarefas) fue otra válvula de escape. Informes de OIT y Fairwork subrayan que, tras la COVID-19, el mercado de plataformas amplió su peso, pero con brechas de protección (clasificación como “independientes”, riesgos a cargo del trabajador, opacidad algorítmica). En Colombia, la discusión normativa se movió entre la contractualidad civil y la laboral, con propuestas parciales centradas en quién paga seguridad social, sin resolver del todo la subordinación algorítmica y el acceso efectivo a derechos.

La recuperación postpandemia redujo el desempleo, pero no revirtió la precariedad. Para julio de 2025, la tasa de desempleo nacional fue 8,8% (DANE), consistente con una mejora frente a 2024, no obstante, la composición del empleo siguió sesgada a ocupaciones con menor productividad y alta rotación, con marcadas heterogeneidades territoriales (por ejemplo, en 2024 Chocó, Caquetá y Norte de Santander tenían las mayores tasas de desocupación), derivando en más “empleo” pero con calidad todavía insuficiente y con altísima informalidad. (DANE, Reuters 2025)

Dos ámbitos revelaron la “cara oculta” de la crisis del trabajo clásico: el cuidado y el trabajo doméstico. El cierre de escuelas y el cuidado de enfermos incrementaron la carga no remunerada en los hogares, afectando la inserción y continuidad laboral de las mujeres. Estudios derivados de la GEIH muestran caídas y recuperaciones desiguales del empleo femenino en el sector de cuidados remunerados entre 2020 y 2021, y un rezago en la formalización. Esto puso en la agenda la necesidad de políticas de cuidado, que luego cristalizarían en 2025 con la política nacional específica, pero que durante la pandemia operaron sin una red de protección suficiente.

En síntesis, 2015–2025 dejó tres huellas: **(i)** el empleo clásico perdió centralidad relativa; **(ii)** los trabajos no clásicos se expandieron y sirvieron como “amortiguador” de crisis, pero mayoritariamente en condiciones precarias; y **(iii)** la política pública avanzó hacia reconocer nuevos sujetos (teletrabajo, plataformas, cuidado, economía popular), sin que ello resuelva por sí mismo la informalidad persistente. La reducción del desempleo tras la pandemia no es suficiente si no está acompañado de la universalización de la protección social, la formalización inclusiva y la gobernanza del trabajo digital (transparencia algorítmica, desconexión, tiempos, riesgos). De lo contrario, la economía seguirá “creando empleo” a costa de derechos insuficientes.

I.3. El concepto de trabajo no clásico

El concepto de trabajo no clásico surge en América Latina como una herramienta analítica para dar cuenta de la creciente diversidad de formas de inserción laboral que se apartan del modelo normativo del empleo asalariado, estable, de tiempo completo y con cobertura plena de seguridad social. Enrique de la Garza Toledo (2011, 2013) lo propuso como una categoría que supera las visiones restrictivas de informalidad o atipicidad, al mostrar que no se trata únicamente de un “déficit” frente al trabajo formal, sino de un universo complejo con lógicas propias de reproducción económica y social. Esta categoría, por tanto, no solo describe una ausencia de derechos, sino que problematiza el modo en que se organiza el trabajo en contextos de globalización, terciarización y flexibilización.

El trabajo no clásico incluye modalidades como el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial, el autoempleo dependiente, las pasantías y prácticas que funcionan como trabajo encubierto, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, así como las ocupaciones en la economía popular y el trabajo en plataformas digitales. A diferencia de la categoría de “informalidad”, que suele usarse en términos estadísticos, el concepto de trabajo no clásico se sitúa en una perspectiva crítica que visibiliza las nuevas formas de subordinación y fragmentación laboral. Aquí lo relevante no es solo la falta de contrato formal, sino las nuevas relaciones de poder que median la relación capital-trabajo, como sucede con los algoritmos en el caso de las plataformas.

Autores como Robert Castel (2009), al hablar de la “zona de vulnerabilidad” del empleo, y Guy Standing (2011), al conceptualizar al *precariado* como nueva clase social, coinciden en mostrar que el trabajo típico dejó de ser la referencia universal. Ricardo Antunes (2018) agrega que asistimos a una “metamorfosis del trabajo”, donde coexisten empleo clásico, formas híbridas y trabajos altamente precarizados. La noción de De la Garza articula estas perspectivas al situarlas en el contexto latinoamericano, caracterizado por una heterogeneidad estructural que produce empleo asalariado protegido, junto a empleo precario, informal y por cuenta propia, dentro del mismo tejido económico.

Desde una mirada regional, el trabajo no clásico responde a las dinámicas de ajuste estructural y neoliberalización implementadas desde los años ochenta, que promovieron la flexibilización laboral y la descentralización productiva. En Colombia, estas tendencias se expresaron en la proliferación de contratos por prestación de servicios, la tercerización a través de cooperativas de trabajo asociado (posteriormente reguladas), y más recientemente en la expansión de plataformas digitales que reconfiguran la subordinación laboral. En todos estos casos, el trabajador se encuentra en un escenario ambiguo: con responsabilidades similares a un asalariado clásico, pero sin los derechos ni las garantías asociados a esa condición.

En síntesis, el concepto de trabajo no clásico no es únicamente una categoría descriptiva, sino también crítica y política. Permite mostrar cómo las formas emergentes de trabajo ponen en tensión el marco jurídico-laboral construido bajo el modelo clásico, y cómo los Estados enfrentan el desafío de reconocer y proteger a los nuevos sujetos laborales que surgen en estas dinámicas. De este modo, el trabajo no clásico constituye un llamado a repensar el derecho laboral y las políticas de protección social en clave de universalidad, equidad y adaptación a las transformaciones contemporáneas del mundo del trabajo.

1.4. Nuevos sujetos del mundo del trabajo

El tránsito del trabajo clásico hacia formas no clásicas no solo implica cambios en los contratos o en las modalidades de ocupación, sino también la emergencia de nuevos sujetos laborales que históricamente no habían sido reconocidos plenamente en el marco jurídico y en las políticas públicas. Estos sujetos representan sectores que, pese a sostener de manera fundamental la economía y la vida social, han permanecido en la periferia de la protección laboral. Su visibilización es el resultado de procesos sociales, sindicales y académicos que han buscado ampliar la definición de trabajador más allá del asalariado industrial.

Uno de los grupos más evidentes son los trabajadores de plataformas digitales, cuya expansión en Colombia se intensificó a partir de 2015 y se consolidó con la pandemia de 2020. Repartidores, conductores de aplicaciones y freelancers en plataformas digitales se enfrentan a una relación laboral mediada por algoritmos, en la que aparecen elementos de subordinación y control sin que exista un contrato laboral formal. Este fenómeno ha generado debates sobre la necesidad de reconocerlos como trabajadores con derechos, garantizando seguridad social, libertad sindical y condiciones justas de remuneración, más allá de la figura de “independientes” que suele asignárseles.

Otro sujeto emergente son los cuidadores y cuidadoras, tanto remunerados como no remunerados. En Colombia, el trabajo de cuidado recae de manera desproporcionada en las mujeres, especialmente en contextos rurales y de bajos ingresos. Durante la pandemia, la carga de cuidado se multiplicó, visibilizando su carácter esencial; la respuesta política reciente ha sido la creación del Sistema Nacional de Cuidado (CONPES 4143 de 2025), que reconoce esta actividad como trabajo y plantea rutas para su remuneración y redistribución. Sin embargo, la mayoría de quienes ejercen labores de cuidado siguen en condiciones precarias, con alta informalidad y sin mecanismos de protección social efectivos.

También se ubican entre los nuevos sujetos del trabajo las mujeres rurales y campesinas, quienes desempeñan un papel crucial en la producción de alimentos y en la economía comunitaria, pero que enfrentan dobles barreras: por un lado, la invisibilización de su trabajo en la unidad productiva familiar, y por otro, la precariedad de los contratos cuando acceden a empleos agrícolas. La agenda del PND 2022–2026 incluye medidas específicas de inclusión productiva y asociatividad para este grupo, aunque aún falta avanzar en mecanismos que garanticen igualdad de acceso a seguridad social y propiedad de la tierra.

Los migrantes y comunidades étnicas se ubican también en esta categoría. En Colombia, la llegada masiva de migrantes venezolanos desde 2015 puso en evidencia que buena parte de ellos ingresaron al mercado laboral en la informalidad, ocupando trabajos de baja remuneración y sin protección social. De igual forma, las comunidades afrodescendientes e indígenas enfrentan condiciones de desigualdad persistente en el acceso al empleo digno, con mayores tasas de informalidad y barreras de discriminación estructural. Reconocerlos como sujetos plenos del trabajo implica atender tanto su vulnerabilidad como sus formas propias de organización laboral y comunitaria.

Finalmente, es necesario mencionar a los trabajadores independientes, freelancers y teletrabajadores, quienes encarnan formas híbridas de empleo que combinan autonomía y dependencia. En Colombia, el contrato por prestación de servicios se convirtió en una figura extendida en el sector público y privado, generando una masa de trabajadores que cumplen funciones permanentes, pero sin estabilidad ni prestaciones. El auge del teletrabajo durante la pandemia mostró la capacidad de este sector para sostener actividades productivas, pero también sus riesgos: aislamiento, sobrecarga y ausencia de regulación clara en temas como jornada laboral, desconexión y cobertura de costos.

En síntesis, los nuevos sujetos del trabajo en Colombia reflejan la diversificación del mundo laboral en la última década. Desde las plataformas digitales hasta la economía del cuidado, pasando por las mujeres rurales, los migrantes y los independientes, todos ellos cuestionan el marco laboral construido en torno al empleo clásico y exigen una redefinición de la política

pública. Su inclusión en el debate no solo es un acto de justicia social, sino una condición necesaria para que el trabajo digno y decente se convierta en un derecho universal, en línea con el mandato constitucional del artículo 53 y con las metas del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”. El cual procedemos a desarrollar.

I.5. El PND “Colombia, potencia mundial de la vida” y el trabajo no clásico

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de 2023), denominado *Colombia, potencia mundial de la vida*, constituye el documento programático más ambicioso de los últimos años en torno al reconocimiento de la diversidad del trabajo en Colombia. Por primera vez, un PND no limita la noción de trabajo al empleo asalariado formal, sino que incorpora la pluralidad de sujetos y modalidades laborales que históricamente han permanecido en los márgenes de la institucionalidad. Esta apertura conceptual responde al mandato de la Constitución de 1991, particularmente al artículo 53, que ordena expedir un Estatuto del Trabajo bajo principios de universalidad, dignidad y primacía de la realidad sobre las formas.

Desde la perspectiva académica, esta incorporación se explica por la creciente visibilidad del trabajo no clásico en la última década. De la Garza Toledo (2011, 2013) sostiene que la mayor parte de la población trabajadora en América Latina se desempeña en formas que rompen con el patrón del empleo protegido, mientras Standing (2011) advierte sobre la consolidación del *precariado* como nueva clase social. En el caso colombiano, la informalidad estructural, que en 2025 aún ronda el 55 % del total nacional (DANE, 2025), constituye la evidencia empírica más clara de que el empleo típico dejó de ser hegemónico. El PND reconoce esta realidad y la convierte en objeto central de política pública.

Uno de los avances más significativos del PND lo constituye su apuesta por la formalización de la economía popular. En lugar de seguir tratándola como sinónimo de atraso o ilegalidad, se la reconoce como un sector dinámico, conformado por vendedores ambulantes, recicladores, pequeños talleres y micronegocios familiares. La estrategia incluye acceso preferencial a compras públicas, líneas de microcrédito con tasas diferenciadas, procesos de capacitación y acompañamiento empresarial, y simplificación tributaria. Este cambio de enfoque se alinea con lo que Weller (2017) denomina “reconocimiento de la heterogeneidad estructural” en América Latina, y busca que millones de trabajadores dejen de estar en un limbo jurídico para convertirse en sujetos plenos de derechos.

El segundo componente clave es el relacionado con el trabajo de cuidado, que históricamente ha sido invisibilizado y feminizado. Según datos del DANE y ONU Mujeres, en 2024 las mujeres en Colombia dedicaban en promedio más del doble de horas que los hombres a labores no remuneradas de cuidado, lo que impactaba negativamente en su participación en el mercado laboral. El PND propone la creación del Sistema Nacional de Cuidado, plasmado en el CONPES 4143 de 2025, con el objetivo de redistribuir esta carga entre el Estado, el mercado, las familias y los hombres, además de profesionalizar y remunerar el cuidado remunerado. De esta forma, se avanza en el reconocimiento de un sector históricamente invisibilizado como verdadero trabajo, en condiciones de dignidad y con acceso progresivo a derechos laborales y seguridad social.

El plan también aborda la transformación digital del trabajo. El auge del teletrabajo, el trabajo en casa y las plataformas digitales, acelerado por la pandemia, expuso vacíos normativos en materia de derechos. El PND establece lineamientos para garantizar que estos trabajadores tengan acceso a la seguridad social, mecanismos de desconexión digital y responsabilidad empresarial frente a riesgos laborales y costos de producción. En este punto, el PND dialoga con debates internacionales: la OIT (2016) sobre empleo atípico y los informes de Fairwork (2022) que evidencian la precarización en plataformas digitales. La estrategia colombiana intenta resolver el dilema entre flexibilidad y derechos, reconociendo que la subordinación algorítmica no puede quedar fuera del derecho laboral.

Un cuarto ámbito fundamental es la inclusión diferencial. El PND establece acciones específicas para mujeres, jóvenes, personas migrantes, comunidades étnicas y trabajadores rurales, que enfrentan tasas más altas de informalidad y precariedad. Ejemplos incluyen: incentivos a la contratación juvenil y femenina, programas de asociatividad campesina y compras públicas a mujeres rurales, y la inclusión de migrantes regulares en programas de empleabilidad. Esta perspectiva interseccional refleja la preocupación por lo que Castel (2009) llama las “zonas de vulnerabilidad” del empleo, es decir, los espacios donde la precariedad y la exclusión se entrecruzan con factores de género, etnia y territorialidad.

I.5.1. Retos de implementación del PND

A pesar de los avances normativos y programáticos, la implementación del PND ha enfrentado, durante estos tres años, múltiples desafíos que condicionan su éxito:

- a. Capacidad institucional y presupuestal: la formalización de la economía popular y la creación del Sistema Nacional de Cuidado requerían una inversión pública sostenida y una arquitectura institucional robusta que hoy aún es incipiente.
- b. Articulación territorial: buena parte de los sujetos laborales emergentes se concentran en el ámbito rural y en ciudades intermedias, donde la capacidad administrativa es débil. Ello incrementa el riesgo de que las políticas se queden en el papel sin llegar a los territorios más afectados.
- c. Resistencias empresariales y políticas: la regulación de plataformas digitales, la ampliación de derechos en el teletrabajo y la formalización de la economía popular ha enfrentado una recalcitrante oposición de sectores que consideran que estos cambios afectan la flexibilidad productiva y los costos laborales.
- d. Intereses en mantener la precariedad: diversos actores económicos y organizacionales han construido modelos de negocio sobre la base de la subcontratación, la informalidad y el traslado de riesgos al trabajador. Para estos sectores, la permanencia de la precariedad resulta funcional a la reducción de costos y a la maximización de beneficios. El PND, al intentar revertir estas dinámicas, ha hecho frente al reto de equilibrar la protección laboral con la sostenibilidad empresarial y la competitividad.
- e. Persistencia de la informalidad estructural: aunque el PND apuntó a reducir la informalidad, esta está ligada a problemas de productividad, estructura empresarial y desigualdad territorial que no son posibles de resolver a corto plazo.
- f. Sostenibilidad y continuidad: El éxito de la implementación del PND ha dependido de la consolidación de las medidas a corto y mediano plazo, lo que no sólo no ha sido fácil (por los retos ya mencionados) sino que, en algunos sectores no se evidencian avances. Ahora, al finalizar el periodo del presidente Petro, se corre peligro de que las medidas

adoptadas sean revertidas por cambios de orientación política, en caso de asumir el poder una línea de gobierno diferente a la actual o bajo el argumento de falta de recursos.

II. Hacia una política estructural de inclusión

El Gobierno del Cambio ha asumido como prioridad la construcción de un marco de inclusión laboral estructural que trascienda la visión limitada del empleo asalariado clásico. Esta apuesta se ha expresado en diferentes instrumentos normativos, programas y políticas públicas que, en su conjunto, buscan ampliar los márgenes de protección a quienes tradicionalmente han estado en condiciones de precariedad. La relevancia de estas medidas se explica en un contexto donde, en 2025, 55 % de los ocupados a nivel nacional y más del 80 % de los trabajadores rurales se mantienen en la informalidad (DANE, 2025). Estos datos evidencian que el reconocimiento y la protección de los nuevos sujetos del trabajo no es un asunto marginal, sino central en la política laboral contemporánea.

Uno de los pilares de este esfuerzo es la Política Pública de Trabajo Digno y Decente (Decreto 1527 de 2024), que define estrategias para formalizar sectores como el trabajo doméstico, el trabajo independiente y los servicios tercerizados. Según cifras del Ministerio de Trabajo, para 2024 en Colombia había más de 680.000 trabajadoras domésticas, de las cuales cerca del 90 % permanecía en condiciones de informalidad. La política reconoce este rezago y plantea la necesidad de fortalecer la inspección, garantizar afiliación a seguridad social y promover la organización sindical en estos sectores.

La Reforma Laboral de 2025 (Ley 2466) constituye otro avance central. Entre sus aportes destaca la regulación de las plataformas digitales, que en 2023 empleaban en Colombia a más de 120.000 repartidores y conductores (datos de Fairwork y OIT, 2023). La reforma obliga a estas empresas a afiliar a los trabajadores al sistema de seguridad social, reconociendo la existencia de subordinación algorítmica. También introduce límites a la contratación por prestación de servicios, que según la Función Pública en 2022 alcanzaba a más de 1,2 millones de personas en el sector público, muchas de ellas en funciones permanentes sin estabilidad ni prestaciones.

En paralelo, el Sistema Nacional de Cuidado (CONPES 4143 de 2025) constituye un paso histórico en la inclusión de las cuidadoras como trabajadoras. Según el DANE (2021), las mujeres dedicaban en promedio 7 horas y 46 minutos diarios al cuidado no remunerado, frente a 3 horas y 6 minutos de los hombres. Estas cifras revelan la sobrecarga femenina y sus impactos en la participación laboral. El CONPES plantea estrategias para redistribuir y profesionalizar el cuidado, con la meta de incorporar a cerca de 2 millones de cuidadoras al sistema de protección social en la próxima década.

El ámbito rural también ha sido objeto de medidas de inclusión. El PND y la política de desarrollo campesino han establecido programas de compras públicas a asociaciones de mujeres rurales y comunidades étnicas, lo que permite integrar a productores familiares a circuitos de mercado formal. En 2023, las tasas de informalidad en el campo superaban el 83% (DANE, GEIH), lo que hace de esta estrategia un paso clave para avanzar en equidad territorial. Aunque los impactos aún son incipientes, la inclusión de la economía campesina en la planificación estatal representa un giro de fondo en la concepción del trabajo rural.

Además de las políticas estrictamente laborales, el Gobierno del Cambio ha impulsado reformas estructurales al sistema de protección social que complementan la inclusión de los nuevos sujetos del trabajo. La nueva Ley de Pensiones (Ley 2381 de 2024) estableció un sistema de pilares (contributivo, semicontributivo y solidario), orientado a ampliar la cobertura hacia trabajadores informales, independientes y de bajos ingresos. Según cifras del Ministerio de Hacienda, más del 62 % de los adultos mayores en Colombia no accedía a una pensión antes de la reforma, y la mayoría pertenecía a la economía popular o al trabajo informal. Con el pilar solidario, se busca ofrecer una renta básica a quienes nunca lograron cotizar de manera suficiente, ampliando la noción de protección más allá del empleo típico.

De forma paralela, la iniciativa de Reforma a la Salud presentada en 2023 —aunque aún en debate legislativo— busca garantizar un acceso más universal y equitativo al sistema, reduciendo la dependencia de la afiliación laboral formal. Se plantea fortalecer la atención primaria, integrar a la población rural y migrante, y disminuir las barreras que enfrentan trabajadores precarios sin empleador definido. En este sentido, la propuesta se alinea con una concepción integral de inclusión: la salud como derecho humano y no como privilegio vinculado al contrato laboral, con lo cual se amplía la cobertura de protección a todos los sujetos del mundo del trabajo.

Finalmente, la política de regularización migratoria mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT) ha permitido que más de 2,5 millones de personas migrantes venezolanas tengan la posibilidad de acceder a empleo formal y a servicios sociales (Migración Colombia, 2024). Esto constituye uno de los procesos de integración laboral más amplios de la región y refleja la intención del gobierno de ampliar la noción de sujeto laboral más allá de la ciudadanía nacional, respondiendo a un fenómeno estructural del mercado de trabajo contemporáneo.

El siguiente cuadro presenta un resumen de estos avances.

Política / Instrumento	Sujetos laborales beneficiados	Evidencias y datos	Alcance de la medida
Política Pública de Trabajo Digno y Decente (Decreto 1527/2024)	Trabajadoras domésticas, independientes, tercerizados	680.000 trabajadoras domésticas (90 % informales en 2024, MinTrabajo)	Lineamientos de formalización, inspección y protección.
Reforma Laboral (Ley 2466/2025)	Trabajadores de plataformas, contratistas por servicios, teletrabajadores	120.000 repartidores y conductores en 2023 (Fairwork/OIT); 1,2 millones de contratistas en sector público (Función Pública, 2022)	Afiliación obligatoria a seguridad social, límites a contratos precarios, garantías de negociación colectiva.
Sistema Nacional de Cuidado (CONPES 4143/2025)	Cuidadores/as remunerados y no remunerados	7h46m de cuidado diario para mujeres vs. 3h06m hombres (DANE, 2021); 2	Redistribución del cuidado, profesionalización,

		millones de cuidadoras potencialmente incluidas	integración a seguridad social.
PND 2022–2026 (Ley 2294/2023)	Economía popular, mujeres rurales, comunidades étnicas	55 % de ocupados informales (DANE, 2025); >83 % informalidad rural (DANE, 2023)	Compras públicas, acceso a crédito, fortalecimiento de asociatividad campesina.
Regularización migratoria (PPT)	Migrantes venezolanos	2,5 millones de personas regularizadas (Migración Colombia, 2024)	Acceso a empleo formal y seguridad social, integración laboral.
Ley de Pensiones (Ley 2381/2024)	Trabajadores informales, independientes, economía popular	62 % de adultos mayores sin pensión antes de la reforma (MinHacienda, 2023)	Sistema de pilares: contributivo, semicontributivo y solidario para ampliar cobertura.
Reforma a la Salud (proyecto de 2023)	Independientes, rurales, migrantes, trabajadores sin empleador definido	Altos niveles de subcobertura en zonas rurales; barreras de acceso en informalidad	Busca garantizar salud universal, fortaleciendo atención primaria e integración de poblaciones excluidas.

III. Conclusiones

El análisis de las políticas laborales del Gobierno del Cambio permite afirmar que en Colombia se ha dado un paso trascendental hacia el reconocimiento de los trabajos no clásicos y de los nuevos sujetos laborales. La inclusión de la economía popular en el PND, la creación del Sistema Nacional de Cuidado, la regulación de las plataformas digitales en la Reforma Laboral, la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, y los avances en migración, salud y pensiones configuran un nuevo marco de referencia que rompe con décadas de exclusión. Por primera vez, el Estado asume que la mayoría de trabajadores colombianos no se encuentran en el modelo clásico asalariado, y que, aun así, merecen garantías plenas de dignidad, formalidad y protección social.

Sin embargo, los avances alcanzados no deben ocultar los retos estructurales que persisten. El principal de ellos es la persistencia de la informalidad estructural, que todavía afecta a más de la mitad de la población ocupada y que se reproduce en sectores rurales, urbanos populares y digitales. También permanecen las asimetrías de género en el trabajo de cuidado y la baja cobertura efectiva de la seguridad social en salud y pensiones. En este contexto, si bien el Gobierno ha sentado bases significativas, la tarea de convertir estas políticas en cambios

sostenibles depende de una implementación sólida, con recursos, articulación territorial y mecanismos de seguimiento.

Un reto adicional es la confrontación con los intereses que se benefician de la precariedad. Modelos empresariales sustentados en la subcontratación, la tercerización y la flexibilidad sin responsabilidad social han consolidado dinámicas que chocan con los principios de trabajo decente. Superar esta tensión requiere de diálogo social tripartito efectivo y de instituciones fuertes capaces de hacer cumplir la ley. El fortalecimiento de la inspección laboral y la articulación con sindicatos y organizaciones sociales resultan indispensables para contrarrestar estas resistencias.

Otro desafío es la continuidad de las políticas. La experiencia histórica en Colombia muestra que las reformas laborales y sociales suelen fragmentarse o revertirse con los cambios de gobierno. Por ello, se hace imprescindible avanzar en el desarrollo de un Estatuto del Trabajo, como lo ordena el artículo 53 de la Constitución. Este instrumento debe garantizar que los avances logrados en el reconocimiento de los nuevos sujetos laborales no dependan únicamente de la voluntad política coyuntural, sino que se consoliden en un marco normativo estable, universal y obligatorio. El Estatuto permitiría integrar en un solo cuerpo legal el derecho al trabajo digno para asalariados, informales, independientes, cuidadores, migrantes y trabajadores digitales, con un enfoque de equidad e interseccionalidad.

En este sentido, los logros del actual gobierno constituyen una oportunidad histórica para sentar las bases de ese estatuto. La experiencia acumulada en políticas de formalización, seguridad social y regulación de nuevas formas de trabajo puede convertirse en insumo técnico para un proyecto que responda de manera integral a la diversidad del mundo laboral. No hacerlo significaría dejar en riesgo lo alcanzado, limitando su impacto a un ciclo de gobierno y no a una transformación estructural del país.

De cara al último año de gestión, el reto central no radica tanto en nuevas reformas legislativas —dadas las dificultades de gobernabilidad en el Congreso—, sino en la ejecución eficaz de lo ya aprobado. Más que anunciar iniciativas, el énfasis debería situarse en consolidar resultados visibles, medibles y socialmente reconocibles en materia de formalización, protección social y ampliación de derechos. Lograr que las políticas salgan del papel y tengan impacto en la vida cotidiana de los trabajadores y trabajadoras es, probablemente, la mayor oportunidad para cerrar con coherencia el ciclo gubernamental.

En este marco, resulta estratégico impulsar experiencias piloto en territorios clave que permitan mostrar avances concretos. Ensayar mecanismos de formalización simplificada, ventanillas únicas de registro, compras públicas inclusivas y nodos de cuidado comunitario. Más allá de su escala inicial, lo fundamental sería que estas experiencias se acompañen de evaluaciones externas, de modo que puedan proyectarse como modelos replicables a nivel nacional.

Otra línea prioritaria podría consistir en promover acuerdos con actores privados, en particular con las plataformas digitales, para avanzar en esquemas de afiliación simplificada a seguridad social y la implementación de seguros básicos de riesgo. Aunque no se logre una regulación legislativa de gran calado, la construcción de consensos en torno a mínimos de protección podría generar resultados inmediatos y visibles. Herramientas de transparencia, como comparadores públicos de cumplimiento, contribuirían a reforzar la rendición de cuentas y a reconocer buenas prácticas.

El fortalecimiento de la inspección laboral focalizada constituye otro elemento de relevancia. En lugar de dispersar esfuerzos, la política podría priorizar sectores de alta rotación y riesgo —como la tercerización, el trabajo doméstico o las labores de reparto—, con protocolos claros que permitan orientar tanto la prevención como la sanción. Este enfoque diferenciado ayudaría a proteger a los trabajadores más vulnerables sin generar cargas excesivas sobre los micronegocios de subsistencia, que requieren un acompañamiento más pedagógico que punitivo.

En paralelo, el debate en torno al Estatuto del Trabajo podría orientarse hacia la construcción de un marco básico de principios universales, recogiendo el mandato del artículo 53 de la Constitución. En un escenario de gobernabilidad fragmentada, una “ley corta” que establezca mínimos comunes —como la primacía de la realidad, la no discriminación, la remuneración digna, la seguridad social y la libertad sindical— sería más factible que un estatuto integral. Este primer paso tendría el valor de consolidar un núcleo de derechos aplicable a todas las formas de trabajo, dejando abierta la puerta a desarrollos posteriores.

Finalmente, en un contexto de restricciones fiscales, cualquier agenda de inclusión laboral debe priorizar medidas de bajo costo y alto impacto. Estrategias como la simplificación de trámites, la interoperabilidad entre entidades y el uso de tecnología para focalizar inspecciones ofrecen retornos sociales significativos sin comprometer la sostenibilidad presupuestal. Al mismo tiempo, la cooperación internacional y los recursos multilaterales pueden jugar un papel clave en financiar proyectos piloto, en especial en economía del cuidado y formalización de la economía popular. Así, el último año podría orientarse no tanto a expandir el gasto, sino a optimizar el uso de los recursos existentes, garantizando continuidad y credibilidad en los avances alcanzados.

Bibliografía

- Antunes, R. (2018). *La metamorfosis del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
<https://www.clacso.org/la-metamorfosis-del-trabajo/>
- Castel, R. (2009). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. Diario Oficial.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Congreso de la República de Colombia. (2024). *Ley 2381 de 2024. Reforma al Sistema de Pensiones*. Diario Oficial.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=207231>

- Congreso de la República de Colombia. (2025). *Ley 2466 de 2025. Reforma Laboral*. Diario Oficial.
- De la Garza Toledo, E. (2011). *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva* (Tomo I). México: Plaza y Valdés.
<https://sotraem.izt.uam.mx/wpcontent/uploads/2021/09/6TrabajoNoClasico.pdf>
- De la Garza Toledo, E. (2013). Trabajo no clásico y flexibilidad. *Caderno CRH*, 26(68), 315–330. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v26i68.19508>
- De la Garza Toledo, E., & Neffa, J. C. (Eds.). (2001). *Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101102085819/1garza.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2025). *CONPES 4143: Política Nacional de Cuidado*. Bogotá: DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>
- Fairwork. (2022). *Fairwork Colombia Ratings 2022: Towards decent work in the platform economy*. Oxford: Fairwork Project.
<https://fair.work/en/fw/publications/fairwork-colombia-ratings-2022/>
- Migración Colombia. (2024). *Informe sobre el Permiso por Protección Temporal (PPT)*. Bogotá: Migración Colombia. <https://www.migracioncolombia.gov.co>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Impacto fiscal y social de la Reforma Pensional: Informe técnico de soporte a la Ley 2381 de 2024*. Bogotá: MinHacienda.
- Ministerio del Trabajo de Colombia. (2024). *Decreto 1527 de 2024: Política Pública de Trabajo Digno y Decente*. Bogotá: Mintrabajo.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra: OIT.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/58691>
- Weller, J. (2017). *El futuro del trabajo en América Latina*. Santiago: CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41873-el-futuro-trabajo-america-latina>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2025). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Informalidad laboral 2015–2025*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2021). *El futuro del trabajo después del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional OIT.
https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_783242/lang--es/index.htm
- Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Proyecto de Reforma a la Salud*. Bogotá: Presidencia. <https://www.minsalud.gov.co>

CUIDAR EN LUCHA: TRABAJO DOMÉSTICO, DIGNIDAD Y SINDICALISMO RACIALIZADO EN COLOMBIA



LOBO ESTEPARIO - LAVANDERA

1. Introducción

El trabajo doméstico remunerado históricamente ha hecho parte de uno de los sectores económicos más precarizados, invisibilizados y feminizados del mercado laboral colombiano: el sector del cuidado. A pesar de que representa una fuente significativa de empleo para las mujeres —especialmente para mujeres afrodescendientes, indígenas y migrantes—, sus condiciones laborales siguen marcadas por la informalidad, la desprotección legal, la violencia simbólica y el racismo estructural (ENS & Carabantú, 2013). Esta situación revela una paradoja estructural: el trabajo que sostiene la vida y permite el funcionamiento del resto del sistema económico es precisamente en el que menos derechos se garantizan.

En los últimos años, Colombia ha dado pasos institucionales importantes para el reconocimiento formal y la defensa de los derechos de las trabajadoras del hogar, como la ratificación del Convenio 189 de la OIT (2011) con la ley 1595 de 2012; la sanción de la Ley 1788 de 2016, ley de prima para el trabajo doméstico; más recientemente, la incorporación de la obligatoriedad en el contrato laboral con horarios equiparados al resto de trabajadores y trabajadoras en la ley de reforma laboral 2466 de 2025; y, además, la ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en lugar de trabajo con la Ley 2528 de 2025, con mención explícita a la protección a este sector. Sin embargo, la implementación de estas normas ha sido limitada y fragmentaria, como evidencian múltiples estudios (Herrera, 2024; Castrillón, 2020; OIT, 2020). Las condiciones materiales y simbólicas del trabajo doméstico siguen dominadas por relaciones de poder jerárquicas, en las que confluyen género, clase y raza.

En este contexto, el sindicato UTRASD (Unión de Trabajadoras Afrodescendientes del Servicio Doméstico) ha emergido como una experiencia organizativa pionera y transformadora. Fundada en Medellín en 2013, UTRASD articula una lucha por el reconocimiento político, laboral y cultural de las trabajadoras domésticas desde una perspectiva feminista, antirracista y popular (Álvarez, 2018). Su labor ha sido fundamental para disputar el lugar del hogar como espacio laboral y para denunciar las formas de violencia, acoso y discriminación que enfrentan sus afiliadas.

Este artículo se propone analizar el estado actual del trabajo doméstico en Colombia, considerando el papel de UTRASD como actor político y sindical, con énfasis en las demandas formuladas en su pliego de peticiones 2024–2025 y en el proceso incipiente de negociación colectiva tripartita que organiza en el sector. Desde un enfoque interseccional y decolonial, se plantea que las luchas por el reconocimiento del trabajo doméstico no pueden reducirse a la dimensión jurídica o laboral, sino que implican un cuestionamiento profundo a las estructuras de subordinación racial y de género que históricamente han sostenido el orden social.

¹² Directora de la Escuela Nacional Sindical.

Metodológicamente, el artículo se basa en una estrategia cualitativa de revisión documental, que incluye: análisis normativo, revisión de literatura académica sobre trabajo doméstico, cuidado y sindicalismo de mujeres racializadas, y el estudio del pliego de peticiones de UTRASD.

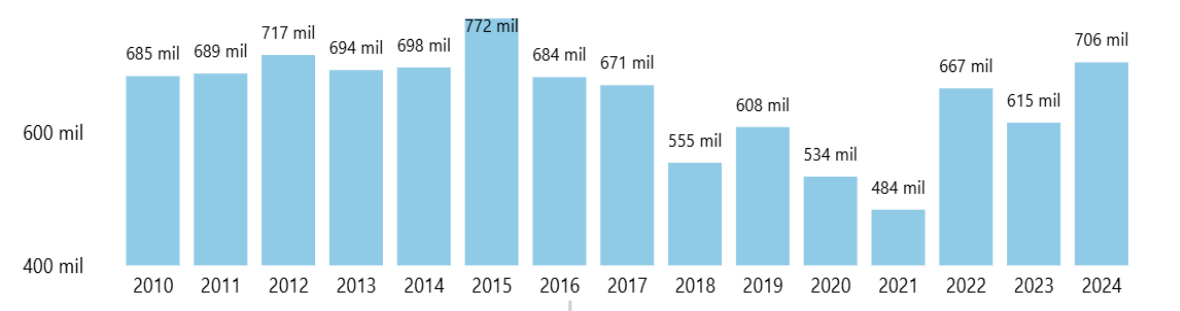
En definitiva, se busca contribuir a la comprensión del trabajo doméstico no solo como una ocupación laboral, sino como un campo de disputa política y epistémica, donde se juega el reconocimiento de derechos, la dignidad y la reparación histórica para miles de mujeres que han sostenido el país desde los márgenes.

2. Trabajo doméstico remunerado en cifras: desigualdades estructurales en Colombia y las contribuciones del gobierno de Gustavo Petro al cambio

A nivel regional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024) estima que el trabajo doméstico remunerado representa a 18,3 millones de trabajadoras y trabajadores, es decir, 12 % del total global, y entre el 10% y el 14% del empleo femenino urbano en América Latina (OIT, 2021). Colombia figura entre los países con mayores niveles de informalidad en el sector, junto con Honduras, Paraguay y Bolivia. En contraste, Uruguay y Costa Rica presentan niveles más altos de formalización, producto de reformas legales integrales y sistemas nacionales de cuidado que reconocen a las trabajadoras como sujetas de derechos.

En Colombia, según indicadores de Valor Doméstico, de la Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico, a partir de datos del DANE, a diciembre de 2024 más de 705.889 personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado, como se muestra en el gráfico 1, lo que representa un incremento significativo del 146% frente a las cifras del 2021, aún en época de pandemia y previo al gobierno del cambio.

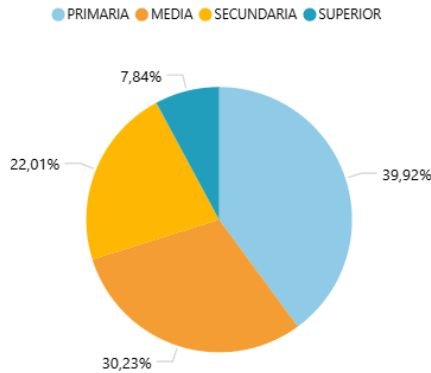
Gráfico 1: Cantidad de trabajadores y trabajadoras domésticas, 23 ciudades principales (2010 - 2024)



Fuente: Valor doméstico. Fundación Hablemos de trabajo doméstico.

El 92% son mujeres. De este total, alrededor del 44% son mujeres afrodescendientes o indígenas, y en ciudades como Cartagena, Cali y Quibdó, la proporción de trabajadoras afrodescendientes supera el 70%, lo que confirma la profunda racialización del sector. La edad promedio de estas trabajadoras y trabajadores es de 43 años. El origen de clase de las trabajadoras y trabajadores de este sector puede deducirse de su nivel educativo si se tiene en cuenta que, tal como se observa en el gráfico 2, el 62% sólo acumulan, como máximo, primaria o secundaria.

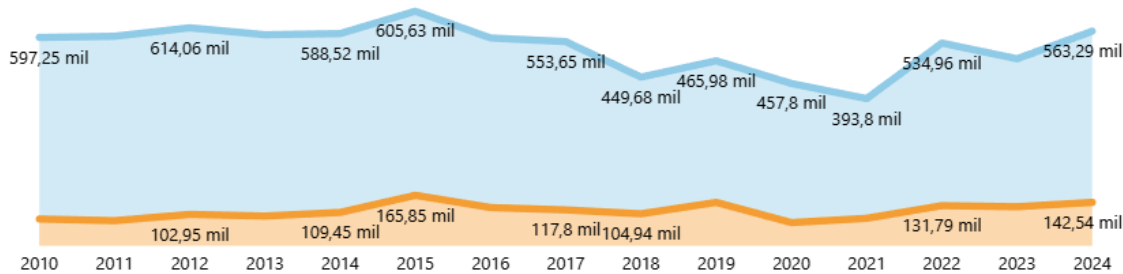
Gráfico 2: Máximo nivel educativo completado



Fuente: Valor doméstico. Fundación Hablemos de trabajo doméstico.

Más del 79.8% de las trabajadoras y trabajadores del hogar se encuentran en condiciones de informalidad laboral, sin acceso a seguridad social, licencias pagas, ni protección frente al despido arbitrario, mostrándose un deterioro frente a años previos, tal como se aprecia en el gráfico 3. Esta situación se hace muy desigual desde el ámbito territorial, observándose ciudades como Quibdó, Riohacha y Sincelejo, donde la informalidad es casi del 100%, frente al panorama de Medellín (54%), Bogotá (44%) y Manizales (41%). No obstante, del 20% del sector formalizado a nivel nacional con contrato laboral, el 85 % tiene contratos verbales, lo que vuelve a ubicar en situación de vulnerabilidad el cumplimiento de compromisos establecidos por los empleadores.

Gráfico 3: Evolución temporal de la informalidad en el trabajo doméstico



Fuente: Valor doméstico. Fundación Hablemos de trabajo doméstico.

En términos salariales, las trabajadoras domésticas en Colombia perciben en promedio 640 mil pesos colombianos mensuales, el 62% del salario mínimo legal mensual vigente. **Menos del 9%** accede a un paquete completo de prestaciones sociales, lo que las ubica en el extremo inferior de la estructura salarial nacional y por ende entre los quintiles más bajos de ingresos totales en el país. El **16.58%** reciben vivienda y alimentación como parte de su remuneración, lo que reduce significativamente la consignación en efectivo como resultado de su trabajo, lo que se traduce en una falta de independencia económica. Sus jornadas promedian las **45 horas semanales** y el **99,2%** no recibe pago por horas extras. A diciembre de 2024, **sólo el 23%** recibían primas, con un notable deterioro temporal frente a la cifra máxima de 31%

alcanzada en 2018, y su valor promedia 1.100.000; 12 puntos porcentuales menos que lo se percibe en el resto de los sectores económicos. Es de destacar el caso de la ciudad de **Medellín**, siendo aquella en la que se ha logrado una mayor proporción de pago de primas, con el **53%** de sus trabajadoras y trabajadores beneficiados. Solo el **21%** del sector goza de vacaciones pagadas, lo cual está altamente condicionado por la situación de formalización, siendo que solo el **5%** de las trabajadoras y trabajadores domésticos informales cuentan con vacaciones retribuidas.

Estas cifras evidencian la persistencia de una estructura de discriminación sistemática en la que género, raza, clase y tipo de trabajo interactúan para reproducir desigualdades laborales y sociales profundas. Esta realidad refuerza la urgencia de implementar medidas diferenciales e interseccionales, junto con políticas de acción afirmativa que dignifiquen este tipo de empleo y garanticen condiciones laborales equivalentes a las del resto de sectores formales.

3. Marco teórico y conceptual

Este análisis se articula desde tres enfoques teóricos principales: (1) el cuidado como derecho humano y base material de la reproducción social (Fraser, 1997; Pérez Orozco, 2014); (2) la interseccionalidad como marco para entender cómo operan simultáneamente las opresiones de género, raza y clase (Crenshaw, 1991; Herrera, 2024); y (3) la decolonialidad como crítica a la matriz de poder colonial que ha racializado el trabajo doméstico (Lugones, 2008; Palacios, 2024).

3.1. El cuidado como derecho y principio de justicia social

El trabajo doméstico y de cuidado ha sido históricamente excluido del reconocimiento jurídico y político como trabajo con valor económico y social. Como lo plantea *Nancy Fraser* (1997), la justicia social no puede limitarse a la redistribución económica; también exige el reconocimiento cultural y político de aquellos sujetos cuyas identidades y contribuciones han sido sistemáticamente desvalorizadas. En este sentido, las trabajadoras del hogar encarnan una doble forma de injusticia: por un lado, son explotadas económicamente en condiciones de informalidad y precariedad; por otro, son despojadas de valor simbólico, al ubicarse su labor en la esfera “natural” de los afectos, la servidumbre o la feminidad subordinada.

Fraser advierte que cualquier proyecto emancipatorio debe atender simultáneamente a la redistribución de recursos materiales y al reconocimiento de subjetividades marginadas, lo cual resulta central en el caso del trabajo doméstico, especialmente cuando se trata de mujeres racializadas. Esta dimensión permite entender el cuidado como un derecho colectivo y universal, no como una carga impuesta exclusivamente a las mujeres pobres del sur global. Como han advertido estudios recientes sobre el sindicalismo del cuidado en Colombia, “la lucha por el reconocimiento del trabajo doméstico debe desnaturalizar la idea de que cuidar es parte esencial de ser mujer” (Palacios Junier, 2024, p. 7).

Este artículo se inscribe así en una perspectiva que entiende el trabajo de cuidado como un pilar de la sostenibilidad de la vida y, por tanto, como una dimensión central de la política pública y de los derechos humanos.

3.2. Enfoque interseccional: género, raza y clase en el trabajo doméstico

El concepto de interseccionalidad, propuesto por Kimberlé Crenshaw y desarrollado en contextos del feminismo negro, resulta fundamental para analizar el trabajo doméstico en Colombia.

La perspectiva interseccional permite entender cómo la discriminación contra las trabajadoras domésticas no se basa solo en el género, sino también en la raza, la clase, el territorio y la informalidad. Esta mirada ayuda a construir políticas y demandas que reconozcan las múltiples vulnerabilidades del sector.

Esta categoría permite visibilizar cómo las estructuras de opresión no actúan de manera aislada, sino que se entrelazan y refuerzan mutuamente, generando formas específicas de subordinación para las mujeres pobres, negras y trabajadoras (Álvarez, 2018; Herrera, 2024).

Como señala *Lorena Álvarez* en su análisis sobre el sindicalismo doméstico:

“Las trabajadoras del hogar enfrentan una triple discriminación que articula clase social, pertenencia étnica y condición de género. Esta combinación las convierte en un grupo especialmente vulnerable, pero también en un sujeto político con potencia transformadora” (Álvarez, 2018, p. 43).

Esta lectura se refuerza con los hallazgos de Herrera (2024), quien documenta cómo las trabajadoras afrodescendientes son frecuentemente tratadas como inferiores por su color de piel, no solo por empleadores sino también por instituciones del Estado que deberían proteger sus derechos. Estas prácticas discriminatorias no solo afectan sus condiciones laborales, sino que refuerzan su exclusión simbólica y ciudadana.

Por ello, adoptar una perspectiva interseccional permite al análisis romper con las narrativas universalistas del trabajo femenino y entender que la lucha de UTRASD no es simplemente por derechos laborales, sino por la dignidad de las mujeres negras en un país atravesado por el racismo estructural.

3.3. Colonialidad del poder y racismo estructural en el trabajo del hogar

En el marco de las teorías decoloniales latinoamericanas, autores como *Aníbal Quijano* y *María Lugones* han subrayado que el racismo no es un accidente ni una patología social, sino una estructura constitutiva del orden moderno/colonial, profundamente inscrita en la división del trabajo, los saberes y los cuerpos. En esta lógica, el trabajo doméstico en América Latina no puede ser entendido sin abordar su herencia colonial, donde las mujeres negras fueron históricamente designadas como servidoras, esclavas o nodrizas, posición que ha sido naturalizada en el imaginario colectivo hasta hoy (Palacios Junier, 2024; Mosquera, 2019).

Como señala *Palacios Junier* en su estudio sobre “formas colonizantes del trabajo doméstico”:

“El servicio doméstico es una tecnología de colonialidad que reproduce jerarquías de piel, clase y servidumbre. Las casas particulares son el escenario donde se continúa ejerciendo un poder racializado sobre los cuerpos negros femeninos” (2024, p. 12).

Este enfoque permite entender por qué muchas empleadoras consideran que dar trabajo doméstico a una mujer afrodescendiente es “un acto de ayuda” más que un contrato laboral entre iguales. También explica por qué tantas trabajadoras sufren violencia verbal, humillaciones o tratos desiguales, sin que esto sea percibido como violación de derechos.

Incorporar este marco teórico permite situar la lucha de UTRASD no solo en el terreno laboral, sino en el de una disputa epistémica y política contra la colonialidad del poder que sigue estructurando la sociedad colombiana.

4. Contexto normativo y político del trabajo doméstico en Colombia

Colombia ha ratificado múltiples convenios de la OIT (87, 98, 100, 111, 102, 189, 190), pero la implementación es débil. La Ley 1595 de 2012 y la Ley de prima para el trabajo doméstico 1788 de 2016, reconocen la lucha contra la violencia y por el trabajo digno, pero el hogar aún no es entendido institucionalmente como un espacio laboral pleno. El reciente decreto impulsado por el Ministerio del Trabajo busca abrir un proceso de negociación colectiva tripartita, aunque aún no cuenta con una contraparte empleadora organizada.

4.1 Normas internacionales ratificadas: entre el compromiso y el rezago en la implementación

Colombia ha ratificado una serie de convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se relacionan directamente con el trabajo doméstico, la garantía de condiciones dignas, la protección frente a la violencia y la libertad sindical. Entre los más relevantes se encuentran:

- **Convenio 189 (2011)** sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, ratificado con la ley 1595 de 2012: establece estándares mínimos para garantizar derechos laborales, acceso a seguridad social, contratos escritos, jornadas razonables y condiciones dignas de trabajo y descanso.
- **Convenio 190 (2019)** sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, ratificado en 2021: promueve entornos laborales seguros, incluidas las ocupaciones en hogares privados, donde las relaciones laborales son más opacas.
- **Convenios 87 y 98** sobre **libertad sindical** (ratificados en 1976 y 1971 respectivamente): garantizan el derecho a organizarse y negociar colectivamente.
- **Convenio 111** sobre la **no discriminación en el empleo** y **Convenio 100** sobre **igualdad de remuneración** (ratificados en 1969), fundamentales para combatir prácticas laborales excluyentes y desigualdades de género y raza.
- **Convenio 102** sobre **seguridad social mínima**, aplicable al reclamo de UTRASD por protección en salud, pensión y riesgos laborales para las trabajadoras del hogar.

A pesar de esta incorporación de convenios internacionales al marco normativo colombiano, convenios que son de corte progresista en lo formal, múltiples informes han evidenciado una brecha significativa en su implementación efectiva, particularmente en el sector doméstico. Las razones incluyen la persistente informalidad, la debilidad de la inspección laboral en hogares particulares y la naturalización histórica del servicio doméstico como trabajo “menor” o “no productivo” (OIT, 2020; Cumplimiento Convenio 189, 2023).

4.2 Normativa nacional: avances legales, vacíos y oportunidades durante el gobierno del cambio

El marco jurídico colombiano en materia de trabajo doméstico ha avanzado de forma significativa en los últimos quince años, aunque persisten brechas estructurales que impiden que las trabajadoras del hogar accedan plenamente a los principios de trabajo decente, igualdad y protección integral. A continuación, se analizan tres hitos clave: la Ley 1257 de 2008, el Proyecto de Ley 281 de 2022 y la Ley 2466 de 2025, junto con el decreto ministerial de negociación colectiva tripartita anunciado en 2025.

a) La Ley 1257 de 2008: avances en la protección frente a la violencia, pero sin enfoque laboral efectivo

La Ley 1257 de 2008 representa un avance histórico al reconocer múltiples formas de violencia y discriminación contra las mujeres, incorporando el ámbito laboral como uno de los escenarios donde se manifiestan. Sin embargo, su implementación en el sector del trabajo doméstico ha sido limitada. Pese a que las trabajadoras del hogar experimentan violencia psicológica, económica, simbólica y, en ocasiones, sexual en los espacios privados de trabajo, las rutas institucionales de atención no contemplan mecanismos adaptados a la intimidad del hogar ni a la informalidad contractual. Como advierte Ospina (2011):

“El domicilio particular sigue siendo tratado legalmente como espacio privado, lo cual impide la inspección laboral efectiva y favorece situaciones de violencia e impunidad hacia las trabajadoras domésticas” (p. 34).

Diversas organizaciones como UTRASD y Hablemos de Trabajo Doméstico (2024) han señalado que las líneas de atención y fiscalización del Ministerio del Trabajo no están diseñadas para este tipo de empleo, y que la denuncia puede derivar en represalias o pérdida del trabajo.

Por tanto, aunque la Ley 1257 introduce un marco de derechos, su traducción práctica requiere de protocolos de inspección sensibles al género y la raza —un desafío que reaparece en los debates de la reforma laboral de 2025.

b) Proyecto de Ley 281 de 2022: hacia la negociación colectiva en el trabajo doméstico

Presentado ante el Congreso en 2022 por el entonces Ministerio del Trabajo, el Proyecto de Ley 281 buscaba establecer mecanismos de negociación colectiva por rama de actividad económica, incluyendo al sector doméstico como caso especial de relación laboral no convencional.

Aunque el proyecto no fue aprobado, introdujo dos innovaciones clave:

1. Reconocimiento de la relación asimétrica entre empleador/a y trabajadora doméstica, proponiendo un modelo de negociación colectiva “sui generis”.

2. Participación de organizaciones sindicales y comunitarias en la definición de condiciones laborales mínimas, como salarios, jornada, descanso y seguridad social.

El proyecto constituye un antecedente fundamental para lo que el Ministerio del Trabajo retomó en 2025 con el decreto de negociación colectiva tripartita para el trabajo doméstico, actualmente en construcción. Este decreto —según comunicados oficiales— busca establecer mesas de diálogo entre trabajadoras organizadas (UTRASD y redes aliadas), el Estado y representantes del sector empleador (principalmente intermediarios o empresas de aseo y cuidado).

Esta iniciativa constituye un paso histórico hacia la formalización de un sector altamente feminizado y racializado, alineado con el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para trabajadoras domésticas.

c) La Ley 2466 de 2025: oportunidades en la nueva reforma laboral

La Ley 2466 de 2025, que desarrolla la reforma laboral del gobierno del cambio, introduce principios estructurales que pueden abrir oportunidades para el trabajo doméstico, especialmente en materia de formalización, estabilidad y protección social. Entre sus disposiciones más relevantes destacan:

- Art. 4 y 5: la promoción del *trabajo digno* y el *empleo formal* como obligaciones del Estado.
- Art. 36: el fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control mediante el uso de tecnología y mecanismos de seguimiento diferencial.
- Art. 48: la posibilidad de pilotos de inspección laboral en sectores de alta informalidad, entre ellos el trabajo doméstico y de cuidado.

Según declaraciones del Ministerio del Trabajo en varios medios y plataformas, uno de los propósitos con la promulgación de la Ley 2466 se organiza un decreto reglamentario que establecerá cómo serán las visitas a los hogares, que tendrá como premisas las visitas de verificación, sin invasión de la privacidad de los hogares, con base en denuncias y seguimiento y con un enfoque preventivo y sancionatorio.

Este programa buscará garantizar el cumplimiento del salario mínimo, la afiliación a seguridad social y la prevención de violencias laborales y raciales.

En la práctica, esto podría consolidarse como un laboratorio normativo para desarrollar una política de inspección y control que respete la privacidad del hogar, pero que reconozca su doble condición como espacio doméstico y lugar de trabajo.

d) Retos y oportunidades hacia un marco integral

En definitiva, el panorama normativo colombiano ofrece un andamiaje sólido pero fragmentado, donde cada norma atiende un aspecto del problema —violencia, negociación, formalización— sin una articulación integral. Como expresó UTRASD en uno de sus comunicados de seguimiento:

“Celebramos la aprobación de una reforma laboral con enfoque de trabajo decente, pero seguimos siendo invisibles en el articulado. Las trabajadoras del hogar necesitamos medidas afirmativas, no generalidades” (UTRASD, 2025).

La oportunidad radica en **construir una política pública transversal** que combine los tres enfoques:

1. Protección contra la violencia y discriminación (Ley 1257 de 2008).
2. Diálogo social y negociación colectiva (Decreto 2025 y proyecto de Ley 281 de 2022)
3. Formalización y vigilancia laboral adaptada (Ley 2466 de 2025).

Desde una perspectiva interseccional, esto implica pasar de un modelo de “asistencia” hacia un modelo de justicia laboral reparadora, donde el Estado reconozca las deudas históricas con las mujeres afrodescendientes y pobres que sostienen la economía del cuidado.

4.3 El peso de la informalidad: exclusión estructural racializada y de género

En Colombia, como ya se ha mencionado, el 79% de las trabajadoras del servicio doméstico se encuentran en condiciones de informalidad laboral, lo que significa que no cuentan con contratos escritos, ni están afiliadas a seguridad social o sistemas de protección frente a riesgos. Esta informalidad no es solo una expresión de precariedad económica, sino un fenómeno estructural sostenido por la intersección de desigualdades de clase, género y raza.

Las mujeres afrodescendientes, indígenas, rurales y migrantes —como lo evidencia Herrera (2024)— concentran los niveles más altos de informalidad y desprotección, enfrentando a la vez desigualdades materiales y formas de discriminación simbólica y verbal, persistiendo relaciones de servidumbre camufladas bajo el disfraz de afecto o familiaridad.

Esta situación se agrava cuando las trabajadoras están contratadas por días o mediante tercerización informal, lo que impide construir relaciones laborales estables y desincentiva la afiliación sindical.

4.4 La negociación colectiva y el desafío de organizar al sector empleador en el trabajo doméstico

a) Un escenario fragmentado y de difícil representación

Uno de los mayores desafíos para la implementación efectiva del decreto de negociación colectiva tripartita para el trabajo doméstico —anunciado por el Ministerio del Trabajo en 2025— es la ausencia de una contraparte empleadora organizada.

El sector se compone principalmente de tres actores heterogéneos:

1. Hogares empleadores individuales, que representan aproximadamente el 85% de los contratos directos (DANE, GEIH 2023).
2. Empresas tercerizadoras y cooperativas de aseo y cuidado, que concentran alrededor del 15% restante del empleo formal, ubicadas sobre todo en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
3. Contratos sindicales y cooperativas de trabajo asociado, que en algunos casos intermedian servicios de limpieza institucional y domiciliaria bajo regímenes especiales.

Esta diversidad crea una fragmentación estructural de la representación, lo que dificulta establecer una mesa tripartita bajo condiciones de simetría. Mientras UTRASD y otras organizaciones sindicales representan con claridad los intereses de las trabajadoras, los empleadores no poseen una vocería legítima, colectiva ni articulada.

Tabla 1. Tipología de empleadores en el trabajo doméstico en Colombia: composición, retos y potencial de representación colectiva

Tipo de empleador	Porcentaje estimado del empleo doméstico	Características principales	Ejemplos / actores relevantes	Principales retos	Potencial para la negociación colectiva tripartita
1.Hogares empleadores individuales	78–85 %	Personas naturales que contratan directamente a trabajadoras domésticas, en su mayoría sin contrato escrito. Alta rotación, dispersión geográfica y heterogeneidad socioeconómica.	Clases medias y altas urbanas, familias empleadoras en Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla.	- Alta informalidad ($\approx 73\%$) - Ausencia de organización o registro -Dificultad para inspección laboral en espacios privados - Desconocimiento normativo	Bajo actualmente, pero alto potencial si se crean asociaciones de empleadores domésticos o un registro nacional bajo liderazgo estatal.
2. Empresas tercerizadoras y cooperativas de aseo y cuidado	12–15 %	Empresas privadas o cooperativas que intermedian servicios domésticos y de limpieza en hogares e instituciones. Formalizan parcialmente el empleo, pero con condiciones precarias y fragmentadas.	Aseo Urbano S.A.S., Limpieza Total S.A.S., Domésticas de Confianza, HomeCare Servicios, Imalimpia, cooperativas locales.	-Subcontratación y difuminación de la responsabilidad laboral -Rotación y temporalidad -Ausencia de organización gremial representativa	Alto potencial como interlocutores empresariales en el diálogo tripartito, si se regulan y asocian bajo cámaras o federaciones sectoriales.

3.Sindicatos con contratos sindicales	2– 5%	Organizaciones sindicales (como UTRASD) que contratan colectivamente con instituciones o empresas privadas para proveer servicios de aseo o cuidado.	UTRASD (Medellín), asociaciones locales de trabajadoras domésticas.	-Riesgo de uso indebido como mecanismo de tercerización -Escasa cobertura nacional -Falta de regulación ética y seguimiento estatal	Muy alto, como modelo de intermediación solidaria y ética, si se promueve la figura del contrato sindical responsable con apoyo del Ministerio de Trabajo.
--	-------	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE

b) El caso de las empresas tercerizadoras: concentración, intermediación y responsabilidad difusa

Según el estudio “Tercerización laboral en Colombia”, de Rodríguez (2024) y el análisis de Basualdo y Morales (2019), la expansión de empresas de intermediación y aseo en Colombia ha generado una difusión de responsabilidades laborales. Estas compañías —que operan bajo contratos de prestación de servicios o outsourcing— median entre trabajadoras y hogares, pero no garantizan condiciones plenas de trabajo decente. La OIT (2023) advierte que esta intermediación tiende a desdibujar la relación laboral, trasladando la carga de los costos a las trabajadoras y debilitando el ejercicio de derechos colectivos.

Entre las principales empresas de este tipo en Colombia destacan Aseo Urbano S.A.S., HomeCare Servicios, Domésticas de Confianza y Limpieza Total S.A.S., que operan bajo esquemas de afiliación por tarea o por hora, concentrando su fuerza laboral en zonas urbanas. Estas empresas emplean colectivamente a unas 35.000 trabajadoras, pero su dispersión geográfica y rotación contractual impiden construir representatividad sectorial estable.

La negociación colectiva en este contexto enfrenta un problema jurídico y político: ¿con quién se negocia cuando la figura empleadora se diluye entre múltiples intermediarios? Esta pregunta está en el centro del nuevo decreto tripartito del Ministerio del Trabajo, que busca identificar un esquema de representación híbrida, combinando asociaciones empresariales, cooperativas y cámaras de comercio locales.

c) Los contratos sindicales: una experiencia ambivalente

El uso de contratos sindicales ha crecido en Colombia, especialmente en sectores como salud, educación y servicios generales. Según Farné (2015), existen más de 800 contratos sindicales activos, algunos de ellos vinculados a servicios de limpieza y cuidado.

En el trabajo doméstico, esta figura plantea una doble ambivalencia:

- Por un lado, permite a sindicatos como UTRASD o asociaciones locales constituirse como intermediarios legítimos entre trabajadoras y empleadores, generando empleo formal con cobertura de seguridad social.
- Por otro lado, cuando se mal utiliza, puede convertirse en una forma de tercerización encubierta que fragmenta la organización sindical, precariza el trabajo y diluye la relación directa entre empleador y trabajadora (Rodríguez, 2024).

La posibilidad de que UTRASD explore contratos sindicales éticos —basados en principios de cooperación, salario justo y cobertura social— representa una vía de fortalecimiento institucional, pero requiere una política pública clara de regulación y seguimiento para evitar su cooptación por empresas tercerizadoras.

d) Los hogares empleadores: entre la informalidad y la invisibilidad

El hogar como espacio de trabajo plantea un desafío de otra naturaleza. En Colombia, más del 78 % de las trabajadoras domésticas están vinculadas directamente por personas naturales, en condiciones de alta informalidad (DANE, 2023). La atomización de los hogares empleadores hace impracticable la representación colectiva tradicional, ya que no existe una organización gremial ni un registro sistemático de estos empleadores.

Experiencias internacionales —como la del Uruguay (Ley 18.065 de 2006) o la del Paraguay (2019)— muestran que la negociación colectiva fue posible sólo cuando el Estado creó instancias de registro y representación institucional de empleadores domésticos, en algunos casos a través de asociaciones de usuarios de cuidado o agencias públicas.

En Colombia, el decreto de negociación tripartita ofrece una oportunidad histórica para iniciar un registro nacional de empleadores domésticos, lo que permitiría construir progresivamente un “sector empleador socialmente responsable”, capaz de participar en el diálogo tripartito con legitimidad y corresponsabilidad.

No obstante, más allá de la conciencia de justicia social, este sector empleador no cuenta hoy con incentivos reales para organizarse ni para participar activamente en un proceso de negociación colectiva. Las razones son múltiples: la relación laboral doméstica se desarrolla en el ámbito privado, no genera productividad directa, implica costos adicionales por la formalización y carece de reconocimiento fiscal o social.

A pesar de este escenario restrictivo, el sindicato UTRASD ha liderado un proceso inédito de negociación colectiva sectorial, con acompañamiento técnico del Ministerio del Trabajo, que aprobó un decreto especial (aún no publicado oficialmente) para fomentar la creación de una mesa tripartita de diálogo. Esta experiencia representará una innovación jurídica y política, ya que el sector carece de empleadores organizados y los hogares no son considerados unidades empresariales en el sentido clásico.

Hasta el momento, la única “representación empleadora” en este proceso ha sido ejercida por empresas tercerizadoras, lo que plantea tensiones tanto éticas como legales. Sin embargo, UTRASD ha insistido en la urgencia de avanzar hacia un pacto colectivo sectorial, con

enfoque de género y étnico, para garantizar condiciones mínimas de dignidad y justicia laboral.

5. El caso UTRASD: sindicalismo doméstico, dignidad racializada y resistencia

UTRASD ha sido una experiencia inédita en el sindicalismo colombiano. Surgido en Medellín, es un sindicato de base conformado por mujeres afrocolombianas. Su acción va más allá de lo laboral: interpela al Estado desde una narrativa de reparación histórica y dignidad colectiva. Politiza el cuidado y rompe con la narrativa de sumisión que ha acompañado el trabajo doméstico por generaciones.

5.1 Nacimiento de una voz colectiva: de la invisibilidad a la organización

El surgimiento de UTRASD, en Medellín en 2013, constituye un hecho histórico y pionero en América Latina. Se trata del primer sindicato de trabajadoras domésticas en Colombia, conformado por mujeres negras, muchas de ellas desplazadas por el conflicto armado, que decidieron organizarse para transformar su situación de precariedad, discriminación y silencio institucional.

Como lo documenta Álvarez (2018):

“UTRASD no nació desde una estructura sindical tradicional, sino desde la experiencia vivida de múltiples violencias: de clase, de género, de raza. Su construcción fue una afirmación radical de existencia, memoria y resistencia” (p. 12).

La génesis del sindicato no solo implicó enfrentarse al estigma social asociado al servicio doméstico, sino también vencer el miedo a la persecución, el desempleo y el rechazo por parte de empleadores y colegas.

5.2 Memoria, reparación colectiva y justicia racial

UTRASD no se limita a demandas laborales. Desde sus inicios ha integrado en su discurso y acción política una profunda dimensión reparadora. Como lo plantea ENS & Carabantú (2013), el sindicato articula su identidad en torno a la memoria de la esclavitud, el racismo estructural y la servidumbre moderna, haciendo de su lucha una forma de justicia histórica y reparación colectiva.

“Las trabajadoras del servicio doméstico, especialmente las afrodescendientes, cargan con la herencia de la esclavitud. La organización sindical es una forma de romper con siglos de subordinación y decir: ‘nunca más en silencio’” (ENS & Carabantú, 2013, p. 15).

El sindicato defiende no solo derechos laborales, sino el reconocimiento del trabajo doméstico como labor política, afectiva y vital, y de las mujeres negras como sujetas históricas de resistencia.

5.3 Cuidado como derecho también de quien cuida

Una de las apuestas más disruptivas de UTRASD ha sido politizar el cuidado, entendiendo que no solo debe pensarse como un derecho para quienes lo reciben, sino también para quienes lo brindan. En el pliego de peticiones 2024 se plantea de forma explícita:

“El trabajo de cuidado debe dejar de ser visto como un don natural de las mujeres pobres. Quienes cuidan también necesitan ser cuidadas, reconocidas y protegidas por la política pública” (UTRASD, 2024, p. 7).

Este planteamiento se alinea con las teorías del cuidado como infraestructura de la vida (Fraser, 1997) y se convierte en una herramienta conceptual poderosa para desestigmatizar el trabajo doméstico, combatir su desvalorización y exigir su integración en los sistemas de seguridad social.

5.4 El sindicalismo como acto de dignificación

En su práctica organizativa, UTRASD ha construido un repertorio simbólico que incluye marchas, performances, narrativas de memoria, formación en derechos y procesos de negociación sui géneris. Esto ha contribuido a:

- Fortalecer la autoestima colectiva de las trabajadoras,
- Romper el aislamiento impuesto por la estructura del trabajo en hogares privados,
- Desnaturalizar el estigma asociado al “servicio” como sinónimo de sumisión.

Como lo expresa Palacios Junier (2024):

“UTRASD encarna una pedagogía política que interrumpe la colonialidad del poder y transforma las casas en escenarios de disputa por la dignidad. Sus integrantes ya no se nombran como empleadas, sino como trabajadoras con voz y derechos” (p. 9).

Este proceso ha tenido un impacto simbólico no solo porque UTRASD ha crecido al punto de tener expresiones o subdirectivas en Cartagena, Apartadó, Bogotá y Neiva, sino porque también se han fortalecido otras organizaciones en otros lugares como Cali, Santander y también Bogotá.

6. Horizontes de lucha: retos, disputas y posibilidades para dignificar el trabajo doméstico

Los principales desafíos son: (1) cerrar la brecha entre derecho y realidad; (2) construir políticas públicas centradas en quienes cuidan; y (3) multiplicar el sindicalismo doméstico como herramienta de lucha. UTRASD representa una pedagogía política que puede replicarse a nivel nacional y regional.

A lo largo de este artículo hemos mostrado que la experiencia de UTRASD no solo interpela el régimen laboral colombiano, sino que cuestiona de raíz la manera en que se organiza el cuidado, se distribuye el trabajo y se jerarquizan los cuerpos que lo realizan. A partir de esta lectura, identificamos tres grandes campos de disputa que marcarán el futuro del trabajo doméstico en Colombia y la región:

6.1 Del reconocimiento legal a la exigibilidad real: cerrar la brecha institucional

Uno de los principales desafíos es pasar del reconocimiento normativo parcial (presente en leyes y convenios) a una materialización efectiva de los derechos. Esto implica:

- Que el Estado garantice rutas de inspección laboral diferenciadas y culturalmente sensibles para los hogares,
- Que el Ministerio del Trabajo implemente el Convenio 190 con protocolos específicos para trabajadoras del hogar,
- Que se reconozca legalmente al hogar como lugar de trabajo, sin que esto signifique invadir la intimidad, sino proteger la dignidad de quienes están en él.

“La casa también es un lugar de trabajo, y debe estar sujeta a los mismos principios de justicia, equidad y protección frente al acoso” (UTRASD, 2024).

6.2 Políticas públicas del cuidado con enfoque en quienes cuidan

La narrativa dominante sobre el “derecho al cuidado” ha invisibilizado a las personas que lo realizan. Como plantea Fraser (1997), toda sociedad depende de un “trabajo invisible” que sostiene la vida y la reproducción social. El futuro pasa por transformar esta invisibilidad en centralidad política, mediante:

- La creación de un sistema nacional de cuidados que reconozca y formalice a quienes trabajan en este sector,
- El diseño de políticas que entiendan el cuidado como derecho también para las cuidadoras,
- La incorporación de la experiencia de sindicatos como UTRASD en el diseño institucional.

“No basta con hablar de cuidar a los niños o los ancianos. También hay que cuidar a las mujeres negras que hacen posible ese cuidado todos los días” (ENS & Carabantú, 2013, p. 20).

Específicamente el diseño e implementación de protocolos contra la discriminación y violencias estructurales, obligatorios, de prevención, atención y reparación frente a casos de discriminación racial, acoso, violencia psicológica y acoso sexual en el trabajo doméstico, facilita el ordenamiento jurídico y procesal ante manifestaciones de repetición de discriminación estructural.

Acciones pedagógicas para empleadores y agencias tercerizadoras en derechos laborales con enfoque de género y raza, se podría complementar, además, con un articulado con las rutas de protección establecidas en la **Ley 1257 de 2008** y el **Convenio 190 de la OIT**, adecuando sus principios a la especificidad del trabajo doméstico.

7. Epílogo: La casa también es trinchera

El trabajo doméstico no es una anomalía del mercado laboral: es el corazón oculto del sistema social. La experiencia de UTRASD nos recuerda que donde hubo silencio, ahora hay palabra; donde hubo miedo, ahora hay cuerpo colectivo. Que las casas pueden ser trinchera, que el cuidado puede ser lucha, y que la dignidad empieza por mirar a quienes durante siglos hemos obligado a mirar hacia abajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M. (2018). *Construcción de memoria de un sindicato de trabajadoras domésticas: UTRASD*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Basualdo, E., & Morales, J. (2019). *Tercerización, precarización y trabajo doméstico en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bertranou, F., & Gontero, S. (2025). *Trabajo, empleo, protección laboral y social en América Latina y el Caribe, 1994–2024*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Castrillón, E. (2020). *Mujeres juntas, difuntas: violencia, trabajo y clase*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2022). *Proyecto de Ley No. 281 de 2022: Por el cual se fortalecen los mecanismos de negociación colectiva*. Bogotá: Gaceta del Congreso.
- Crenshaw, K. (1991). *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Cumplimiento del Convenio 189 de la OIT. (2023). *Informe de seguimiento sobre el Convenio 189 en América Latina*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Empleo doméstico y trabajo del cuidado*. Bogotá: DANE.
- Escuela Nacional Sindical (ENS) & Fundación Carabantú. (2013). *Barriendo la invisibilidad: Trabajo doméstico y racialización en Colombia*. Medellín: ENS.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Herrera, V. (2024). *Mujeres afrocolombianas y desigualdades interseccionales en el trabajo doméstico*. Bogotá: Universidad del Valle.
- Loaiza, M. (2004). *Valoración económica del trabajo doméstico no remunerado en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, C. (2019). *División sexual y racial del trabajo en Colombia: flexibilidades interseccionales con rostros de mujeres*. En *Ciencia Política y Sociología – Sociedad, Estado e Política na América Latina* (pp. 115–136). Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad e Política (ILAESP).
- Observatorio Hablemos de Trabajo Doméstico. (2024). *Informe sobre condiciones laborales y violencia estructural en el trabajo doméstico en Colombia*. Bogotá: Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011). *Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Convenio 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Perfil del trabajo infantil doméstico en Colombia*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos: una década de avances y desafíos pendientes*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Formalizar el trabajo doméstico debe ser una prioridad en la agenda por la justicia social*. <https://www.ilo.org/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Revisión regional sobre trabajo doméstico en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT Oficina Regional.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: desafíos para el trabajo decente y los cuidados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Escuela Nacional Sindical (ENS). (2020). *Trabajo doméstico y formalización laboral en Colombia: avances y obstáculos*. Medellín: ENS.
- Ospina, Á. (2011). *La trata interna y la violencia contra mujeres en el trabajo doméstico en Colombia: un enfoque desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Osorio, A., & Jiménez, M. (2019). *El trabajo doméstico en Colombia: Entre transacciones, incertidumbres y resistencias*. Medellín: Escuela Nacional Sindical (ENS), Universidad de Cartagena y UTRASD. ISBN: 978-958-8207-75-9.
- Palacios Junier, D. (2024). *Trabajo doméstico y formas colonizantes del cuidado*. *Revista de Estudios Feministas*, 32(1), 45–61.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños. ISBN 978-84-96453-48-7.
- Plata Quezada, W. (2013). *Conflictos y contradicciones del sindicalismo doméstico en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Poblete, L., Pereyra, F., & Tizziani, A. (2024). *La intermediación digital en el trabajo doméstico remunerado en América Latina: una propuesta analítica para su estudio*. *Revista de Estudios Sociales*, (89), 3–22. <https://doi.org/10.7440/res89.2024.01>
- República de Colombia. (2008). *Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres*. Diario Oficial No. 47.193.
- República de Colombia. (2025). *Ley 2466 de 2025. Reforma laboral para el trabajo digno y la justicia social*. Diario Oficial No. 52.111.
- Unión de Trabajadoras del Servicio Doméstico (UTRASD). (2023). *Comunicado oficial sobre la reforma laboral*. Medellín: UTRASD.
- Unión de Trabajadoras del Servicio Doméstico (UTRASD). (2024). *Pliego de peticiones del sector doméstico*. Medellín: UTRASD.
- Unión de Trabajadoras del Servicio Doméstico (UTRASD). (2025). *Comunicado de seguimiento a la Ley 2466 y la negociación colectiva tripartita*. Medellín: UTRASD.

**EL ENFOQUE DE GÉNERO Y EL CUIDADO COMO
TRABAJO: UNA MIRADA A LOS AVANCES Y RETOS
EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTOS TEMAS EN EL PND
“COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**



joel1152 - Cargueras de tradición

El enfoque de género y el cuidado como trabajo: una mirada a los avances y retos en el cumplimiento de estos temas en el PND “Colombia, Potencia mundial de la Vida”

Deysy Henao Montoya¹³

Introducción

En Colombia continúan existiendo múltiples brechas en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Durante el período 2022–2025, el gobierno de Colombia ha decidido enfrentar desde el PND “*Colombia, potencia mundial de la vida*” (DNP, 2023), el desafío de cerrar las brechas de género en el mercado laboral. Aunque el plan incorporó un enfoque transversal de género y reconoció el trabajo de cuidado como pilar para el desarrollo sostenible, las transformaciones materiales en empleo, ingresos y condiciones laborales de las mujeres avanzan a un ritmo menor del esperado.

Las cifras más recientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) muestran que las **brechas laborales de género persisten**. En lo que va de 2025, la **tasa de desocupación femenina** se mantiene en torno al **11,2 %**, frente al **7,0 %** de los hombres, mientras que la **tasa de ocupación (TO)** es de **46,7 % para las mujeres** y **71,3 % para los hombres**, evidenciando una brecha cercana a **25 puntos porcentuales** (DANE, 2025). En la población joven y en las áreas rurales dispersas el diferencial es aún mayor, lo que demuestra que las mujeres enfrentan condiciones más precarias de acceso y permanencia en el trabajo.

Las **brechas en la calidad del empleo** son también significativas. Según el DANE, cerca del **55 % de las personas ocupadas** se encuentran en la informalidad, proporción que afecta en mayor medida a las mujeres empleadas en sectores de servicios, comercio y trabajo doméstico (DANE, 2025). La **afiliación efectiva al sistema de pensiones** se mantiene por debajo del 45% de la población ocupada, y las mujeres registran menor vinculación para la cotización y mayores interrupciones laborales, especialmente en zonas rurales y en empleos de baja remuneración (DANE, 2024).

Con estos datos que dan cuenta de la lentitud en el cierre de brechas, este artículo presenta un breve **análisis de los avances y retos** a hoy en la implementación del *PND 2022–2026* en tres ejes estratégicos: **género, cuidado y trabajo decente**; y para esto, en primer lugar, se examinan los compromisos programáticos del PND, contrastándolos con los avances institucionales reportados en fuentes oficiales (DNP, DANE, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Igualdad, Corte Constitucional y OIT), y por último se identifican de estos los retos a los que da lugar el nivel de avances obtenidos durante estos tres años.

¹³ Socióloga e investigadora sociolaboral de la Escuela Nacional Sindical.

El texto se estructura entonces en tres apartados principales. El primero identifica **qué compromisos en materia de género, cuidado y trabajo** quedaron establecidos en el PND 2022–2026. El segundo profundiza en los **avances y retos** observados entre 2022 y octubre de 2025, apoyándose en evidencia estadística reciente, informes de política pública y pronunciamientos judiciales relevantes. Y, finalmente, el apartado de conclusiones y recomendaciones finales que esperamos sean de utilidad.

Compromisos: Lo que quedó en el plan de desarrollo en relación con trabajo, género y cuidado:

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND) hace explícita la inserción del enfoque de género como enfoque transversal y el reconocimiento de la economía del cuidado como una política pública necesaria. En los textos oficiales del PND publicados en el año 2023, el cuidado aparece reconocido no sólo como cuestión social sino, como política pública a formular e implementar (creación del Sistema Nacional de Cuidado, registro nacional de personas cuidadoras, mecanismo de financiación y estrategia de difusión); al tiempo que indica que el trabajo digno y decente se debe reconfigurar con una reforma que contenga parámetros de mejora para la protección y el diálogo social, así como la promoción de empleo con enfoque rural y de género (PND, Bases del PND; 2023).

Estos compromisos han sido importantes en términos simbólicos y de agenda pública, pues tradujeron las demandas expresadas en los diálogos regionales de la construcción del plan en medidas concretas para visibilizar, responder al trabajo de cuidado y a las desigualdades de género en el mercado laboral (DPN,2023). Para efectos de mayores claridades de estos compromisos, a continuación, encontraremos una tabla que los ubica con su cita textual y el documento público en el cual quedaron.

Tabla N° 1: Compromisos del PND 2022–2026 — Género / Cuidado / Trabajo Decente

Eje	Compromiso (cita textual)	Ubicación (documento / capítulo / artículo / pág.)	Observación
Género (transversal)	“Este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial [...]”	PND (Bases), Parte general, Ejes transversales. (p. 606)	Esta es una declaración de transversalidad del enfoque en todo el plan; pero para su implementación requiere altos niveles de gobernanza entre los ministerios y sus funcionarios y responsabilidades

			concretas para evitar dispersión.
Género — política exterior	“El Gobierno Nacional formulará e implementará una Política Exterior con enfoque de género como política de Estado.”	PND, Ley 2294/2023 Ejes transversales/política exterior con enfoque de género. (p. 606)	Permite evidenciar una clara línea política en el gobierno frente al tema; demanda de un protocolo para su implementación y de cooperación internacional.
Género — acceso a tierra	“Priorización de las mujeres en el acceso a tierras y la formalización masiva de la propiedad, fortaleciendo sus capacidades productivas y el acceso a créditos blandos.”	PND Ley 2294/2023 (anexo/Punto PMI / capítulos rurales). (p. 301)	Este es un compromiso concreto para promover el aumento de la autonomía económica de las mujeres; su impacto depende de asignación de recursos y acompañamiento técnico territorial.
Cuidado — reconocimiento	“23. Reconocimiento de la economía del cuidado.”	PND, Lista de proyectos/transformaciones (ítem 23). (p. 538)	Esta mención clara en el PND ya hace un reconocimiento explícito del cuidado como sector de la economía; en el PND faltó detalles sobre alcances operativos.
Cuidado — Sistema Nacional de Cuidado (objetivos)	“Creación, ampliación y regulación de los servicios de cuidado [...] Modelo de gobernanza y territorialización del Sistema Nacional de Cuidado.”	PND, Cap. Seguridad Humana y Justicia Social — “Sistema de Cuidado para la vida y la paz”. (pp. 127–129)	Compromiso claramente definido en el PND.

Cuidado registro medición	— y	“El Ministerio de Igualdad creará el registro nacional de personas cuidadoras y fortalecerá la medición de necesidades para generar oferta pertinente.”	PND, Ley 2294/2023, sección Sistema Nacional de Cuidado. (p. 129)	Paso clave para visibilizar trabajo de cuidado; su utilidad depende de lineamiento técnico y compatibilidad con registros administrativos y fuentes de información ya existentes.
Cuidado financiamiento	—	“Se diseñará y desarrollará un mecanismo de financiamiento en el que concurren recursos del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, la cooperación [...] y otras fuentes alternativas.”	PND Ley 2294/2023, Sistema Nacional de Cuidado — Mecanismo de financiación. (p. 129)	Esta es una directriz genérica para toda creación de programas o proyectos, falta determinación de fuentes, montos indicativos y priorización en el PPI.
Trabajo decente política pública	—	“El Gobierno Nacional [...] 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	PND Ley 2294/2023 — modificación art. 74 Ley 1753 / Art. 75 (PND). (p. 666)	Si bien constituye una orientación clara en temas de trabajo, esto requiere de una hoja de ruta, indicadores y presupuesto para convertirse en política efectiva.

	diálogo social y tripartismo”.		
Trabajo decente — enfoque rural y brechas de género	“Estas políticas incorporan un enfoque específico de trabajo decente para las zonas rurales [...] y el cierre de brechas de género.”	PND Ley 2294/2023 — Art. 75 / Capítulo Trabajo decente. (p. 666)	En este se reconocen vulnerabilidades territoriales desde el enfoque de género; lo complejo está siendo su aplicación a contextos locales (PDET, PATR).
Trabajo decente — formalización y protección	“Generación y protección de empleos formales [...] Prevención, inspección, vigilancia y control (IVC) para un trabajo digno en todas las regiones.”	PND, capítulo “Trabajo digno y decente” (pp. 132–135)	Promueve el fortalecimiento de mecanismos de IVC; pero esto requiere capacidad institucional y presupuesto para inspección y atención.
Trabajo decente — inclusión (Economía Popular, vendedores informales, discapacidad)	“El Ministerio de Igualdad [...] garantizará la correcta articulación de la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, con la implementación de la Política Pública de Vendedores Informales.” / “Fomento a la inclusión productiva de personas con discapacidad.”	PND Ley 2294/2023 (Art. 75 y 76) - (pp. 666 / 666–667)	Si bien plantea retomar las políticas y genera un marco inclusivo; necesita rutas de formalización gradual, acceso a formación, y ajustes razonables en empleo público/privado.

Como podemos ver, de estos tres temas: género, cuidado, y trabajo decente, quedaron esbozados en el PND apuestas puntuales a ser materializadas en los años del gobierno del cambio, y es sobre estos puntos que a continuación haremos una lectura de avances hasta la fecha.

Avances, Puntos de tensión y Retos

Compromisos en materia de la transversalidad del enfoque de Género y la política exterior

Avances:

Al PND decir que “este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial [...]” (DNP, 2023, p. 606), está exigiendo la inclusión de criterios de género en todos los documentos de planificación y formulación de políticas públicas (formulación de metas, indicadores, presupuestos y responsabilidades institucionales) y la generación de capacidades técnicas para su medición y seguimiento. En términos operativos, la transversalidad implica que ministerios (entidades sectoriales) y autoridades territoriales incorporen en sus planes de acción objetivos, indicadores desagregados y presupuestos dirigidos a reducir brechas de género; y que los sistemas de monitoreo recojan información que permita rendición de cuentas. Esta exigencia técnica es la referencia contra la cual debe evaluarse la implementación práctica del PND. (DNP, 2024).

Así pues, entre el 2022–2025, algunos de los avances concretos que se pueden observar en la institucionalización del enfoque de género son:

1. **Creación del Ministerio de Igualdad y Equidad:** creado por Ley 2281 de 2023, se convierte en un componente central para operar las políticas públicas sectoriales orientadas a la disminución y superación de la brechas y desigualdades en el país, además de articular e incorporar la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas. Este ministerio, que es una de las apuestas centrales en temas de género, si bien fue creado y está en operación con limitantes, enfrenta procesos de revisión en cuanto su proceso de creación por no haber cumplido todos los pasos estipulados por ley.
2. **DNP — instrumentos de diagnóstico y recomendaciones:** el DNP publicó un informe en el 2025 denominado el *Panorama de la Igualdad de Género*, entre otros documentos técnicos que sistematizan indicadores y recomendaciones para que las entidades incorporen metas y desagregaciones relacionadas con el tema; estos productos se han utilizado en mesas técnicas sectoriales y sirven de base para diseñar indicadores sensibles al género en sectores como salud, educación y ruralidad (DNP,2024).
3. **Política Exterior con enfoque de género:** la Cancillería avanzó en la formulación de lineamientos para una política exterior con enfoque de género (documentos y guías operativas para incorporar igualdad en agendas bilaterales y en cooperación técnica), lo que ha permitido incluir objetivos de igualdad en negociaciones y proyectos de cooperación. Sin embargo, la instrumentación pública de monitoreo internacional todavía es incipiente (faltan indicadores y reportes públicos periódicos sobre resultados operativos) (Cancillería, 2024).

Sobre todo, en la creación del ministerio de la igualdad y la política de exterior con enfoque de género, se consideran avances significativos para lo que será la consolidación a futuro de programas y proyectos con un enfoque realmente transversal de género tendiente a la reducción de brechas; y de ser permanente, el seguimiento con informes como el del DNP a las brechas, se contará con instrumentos que den cuenta, teniendo una línea base, de los avances en la reducción de estas.

Puntos de tensión y retos de implementación:

Aunque se considera que los tres temas presentados anteriormente son avances significativos, persisten tensiones que limitan la eficacia de la transversalidad de género:

1. **Declaración vs. Presupuesto:** muchas inclusiones de género en planes son discursivas: aparece el enfoque en el texto, pero no se encontró en la lectura un número de partidas presupuestales etiquetadas o compromisos financieros en el PPI (plan plurianual de inversión) que garanticen con la escala necesaria su cumplimiento.
2. **Capacidad técnica y gobernanza interinstitucional:** la transversalidad exige coordinación entre ministerios y entre niveles de gobierno; en varias políticas la responsabilidad se asigna, pero no siempre se establecen mandatos claros, cronogramas ni oficinas responsables para articular seguimiento y evaluación (DNP, 2024).
3. **Datos y desagregación insuficientes:** aunque existen insumos como la ENUT del DANE (que evidencia la enorme carga de trabajo no remunerado en mujeres), la incorporación sistemática de variables de género en los sistemas administrativos y en las fichas de los proyectos aún es incompleta. La ausencia de indicadores desagregados limita la capacidad de medir impacto en brechas específicas (sexo, etnia, ruralidad) (DANE, 2024).
4. **Asimetrías territoriales:** Colombia tiene una disparidad en el desarrollo territorial, y es de conocimiento público que la implementación depende en gran medida de la disposición política, la capacidad técnica, y la fortaleza institucional; en territorios con recursos la transversalidad avanza, pero en territorios con debilidad institucional, no, entregando como resultado avances desiguales.
5. **Seguimiento público y transparencia** — si bien se han publicado documentos técnicos y panoramas (DNP, ONU Women, CEPAL), la frecuencia y unidad de criterios de los reportes de avance por entidad y por proyecto son todavía insuficientes para que se pueda monitorear con detalle la implementación del enfoque de género.

En conclusión, el enfoque de género en el actual gobierno está siendo incorporado a una institucionalidad en construcción. El **Ministerio de Igualdad**, los instrumentos técnicos del **DNP**, y la inclusión del tema en la **Política Exterior** son avances que reflejan una voluntad estatal e intentos claros de articulación intersectorial. Sin embargo, la **brecha entre planeación y ejecución** persiste: la transversalidad no se ha traducido en presupuestos, ni en indicadores robustos que reduzcan y midan el impacto de las brechas de género.

Compromisos en temas de Cuidado y el Sistema Nacional de Cuidado

Avances:

En el eje de cuidado, se puede decir que se han tenido adelantos significativos entre 2022 y el 2025. En este periodo se ha logrado tanto un reconocimiento programático, como una politización técnica y jurídica a nivel nacional, que incluye, algunos desarrollos departamentales y locales. No obstante, la traducción de estos a capacidades institucionales sostenibles y a resultados sociales concretos enfrenta cuellos de botella financieros, estadísticos y de gestión territorial (DNP, 2025).

Entre los avances en detalle están:

1. **CONPES 4143 - política y presupuesto indicativo:** El 14 de febrero de 2025 se aprobó el Documento CONPES 4143, que formaliza la **Política Nacional del Cuidado** y delimita objetivos estratégicos, responsabilidades institucionales y un plan de acción para diez años. Incluye un **costo indicativo total** para la implementación: aproximadamente **25,6 billones de pesos** en un horizonte de 10 años, cifra que opera como referencia para la priorización en el Plan Plurianual de Inversiones. Este monto y el diseño multisectorial constituyen un hito político y técnico que no se había logrado en Colombia (DNP, 2025).
2. **Jurisprudencia que fortalece la exigibilidad - Sentencia T-124 de 2025:** La Corte Constitucional afirmó que el derecho al cuidado incluye la protección del bienestar del cuidador y ordenó medidas concretas en el caso específico, reforzando la exigibilidad de componentes del sistema (prestaciones de apoyo, acompañamiento y coordinación institucional). La sentencia apunta a presionar desarrollos para la implementación del Sistema Nacional del Cuidado (CONPES 4143) (Corte Constitucional de Colombia, 2025).
3. **Pilotos territoriales y articulación multisectorial:** Tras el CONPES, se han puesto en marcha pilotos municipales y mesas intersectoriales que experimentan modelos de provisión de servicios de cuidado, registro de cuidadoras y redes comunitarias: ejemplos que permiten probar modalidades de gobernanza local y esquemas de corresponsabilidad (DNP y experiencias de cooperación). Estas experiencias tempranas son insumos valiosos para la territorialización del Sistema Nacional de Cuidado (DNP, 2025).
4. **Reconocimiento explícito del trabajo doméstico remunerado como parte de la economía del cuidado:** Diversos documentos técnicos y comunicados del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Igualdad y de organismos internacionales han reconocido la necesidad de formalizar y proteger el **trabajo doméstico remunerado** —incluido en la categoría económica del cuidado— en el marco del trabajo decente, es decir, que quienes desempeñen este trabajo deben contar con la garantía de la seguridad social, los registros laborales y de intermediación para acceder a empleo con derechos. En un informe de ONU Women (2022) y estudios sectoriales muestran que una porción significativa de trabajadores/as domésticos carece de protección social y de acceso a pensiones y salud.

5. **Acciones de formalización y pilotos de inclusión laboral:** Se han diseñado rutas piloto para mejorar las condiciones laborales en trabajo doméstico (registro, intermediación, campañas informativas, mecanismos de inspección), y algunos programas de formación y certificación se han orientado a trabajadores/as del cuidado. No obstante, la cobertura y la escala permanecen limitadas; los programas son todavía mayoritariamente piloto y con financiamiento temporal (OIL, 2025).

Puntos de tensión y retos de implementación:

Aunque el CONPES 4143 de 2025 establece un presupuesto indicativo de 25,6 billones COP para diez años (DNP, 2025), la asignación efectiva en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y en la ejecución anual futura podría presentar rezagos. En la práctica, esta cifra no necesariamente es sinónimo de recursos inmediatamente disponibles, dependerán de su priorización en el PPI. Entre los puntos de tensión, que a su vez son retos, se identifican:

1. **Registro y línea base incompleta:** El registro nacional de personas cuidadoras — compromiso central del CONPES— está en diseño y en procesos piloto (DNP, 2025); la falta de una línea base consolidada del trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado) dificulta la medición de impacto, la priorización territorial, y condiciona la evaluación de la inversión pública.
2. **Problemas de ejecución territorial y capacidad técnica:** Las mesas intersectoriales del cuidado y los pilotos adelantados en algunos municipios han mostrado resultados prometedores, en estos se evidencia que existen capacidades locales en las construcciones de redes de apoyo para el cuidado, pero la desigualdad territorial— municipios con baja capacidad administrativa— y la disposición político administrativa para su implementación limita la replicabilidad de dichas experiencias. La implementación nacional exige transferencia de capacidades técnicas, disposición política y financiamiento para lograr una adecuada implementación local de los sistemas de cuidado y demás políticas en relación (OIL, 2025).
3. **Protección social insuficiente para cuidadores remunerados:** A pesar de reconocimiento político, el acceso a pensiones, afiliación plena a salud y condiciones laborales justas para trabajadores domésticos y cuidadores remunerados sigue siendo parcial; la OIT y ONU Women advierten sobre brechas en seguridad social y condiciones laborales que requieren políticas de formalización y supervisión efectiva. Sin la conjunción de provisión pública de servicios y protección laboral, el trabajo doméstico remunerado permanecerá en la periferia del trabajo decente (OIL, 2025).

El cuidado entonces, entre el 2022 y el 2025 se ha consolidado como uno de los ejes en los cuales se han desarrollado progresos significativos y transformadores del PND. El *CONPES 4143* y la *Sentencia T-124 de 2025* constituyen avances jurídicos y de política pública que dotan de institucionalidad al derecho al cuidado. Sin embargo, la ejecución presupuestal y el desarrollo de capacidades territoriales son los principales puntos de tensión. Las estadísticas del DANE (GEHI y ENUT) y la ENDS 2025 revelan una persistente sobrecarga femenina en las actividades de cuidado y la necesidad de vincular el trabajo doméstico remunerado a la agenda de trabajo decente.

Compromisos en temas de trabajo decente:

Avances:

Como se indicó en el apartado inicial, el *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”* planteo la priorización del **trabajo digno y decente, en esta priorización también se dijo que la forma para hacerlo sería mediante la creación de una** Política Pública que comprendiera “la promoción del empleo y los ingresos, la protección social, las garantías de los derechos laborales y el fortalecimiento del diálogo social” (DNP, 2023, p. 135). Este compromiso orientado a **cerrar brechas de género en el mundo del trabajo** se ha concretado parcialmente durante el periodo 2022–2025 en tres grandes frentes: **Reformas normativas, mejoras en los indicadores laborales y acciones de inspección con enfoque diferencial de género.**

- 1. Reforma laboral (Ley 2466 de 2025):** En junio de 2025 entró en vigor la **Reforma Laboral** la cual introdujo transformaciones estructurales en; la contratación; la regulación del teletrabajo; la recuperación de la jornada laboral en horario 6 a.m. a 6 p.m.; el derecho de asociación sindical, y la inspección. Estas modificaciones buscan un poco regresar derechos laborales perdidos en las últimas décadas, y fortalecer la estabilidad, la formalización y la protección social de las y los trabajadores, especialmente en sectores históricamente precarizados como el trabajo doméstico y de cuidado (Ministerio del Trabajo, 2025).
- 2. Ratificación del Convenio 190 de la OIT (Ley 2528 de 2025):** El pasado 4 de agosto el Congreso aprobó la **Ley 2528 de 2025**, ratificando el *Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo* sobre **violencia y acoso en el mundo del trabajo**. Según la exposición de motivos, este instrumento “reconoce el derecho de toda persona a un entorno laboral libre de violencia y acoso, incluidos aquellos basados en el género” (Congreso de la República, 2025, p. 3). La ratificación fortalece entonces el marco jurídico nacional para garantizar la prevención, sanción y reparación de estas violencias en el entorno laboral, y avanza en la necesaria actualización de las normativas vigentes en materia de salud y seguridad en el trabajo y en todo lo relacionado con el tema.
- 3. Mejoras en los indicadores del mercado laboral:** Entre 2022 y 2025 se registraron avances sostenidos en la reducción del desempleo y en la participación femenina.
 - En **2022**, la tasa de desempleo fue del 14,3 % para mujeres y 9,0 % para hombres.
 - En **2023**, bajó a 12,8 % y 8,2 %, respectivamente.
 - Para el **trimestre mayo–julio de 2025**, la desocupación fue del 11,2% en mujeres y 7,0 % en hombres (DANE, 2025).

La brecha se redujo de 5,3 puntos a 4,2 puntos porcentuales, lo que representa una relativa mejora. Sin embargo, la tasa de ocupación femenina (46,7%) aún se ubica 24 p.p. por debajo de la masculina (71,3%) (DANE, 2025).

La **informalidad laboral** permanece alta: entre 55% y 57% a nivel nacional, y superior al 80% en zonas rurales dispersas (DANE, 2025). Aunque la informalidad afecta a ambos sexos, las mujeres están sobrerrepresentadas en trabajos temporales, domésticos y por cuenta

propia, con baja densidad de protección social. Y Frente a la **brecha salarial**, los datos del DANE (2025) indican que las mujeres ganan en promedio un 6% menos que los hombres, pero en sectores feminizados la diferencia alcanza hasta 30%.

4. Inspección laboral con enfoque de género y creación del Grupo Élite: Un hito institucional fue la **creación del Grupo Élite de Inspección Laboral con Enfoque de Género** en el Ministerio del Trabajo (Decreto 1420 de 2024). Este equipo especializado tiene como objetivo “atender, investigar y sancionar las violaciones a los derechos laborales con base en criterios de igualdad de género y no discriminación” (Ministerio del Trabajo, 2025, p. 7).

Desde su implementación, el grupo ha desarrollado operativos conjuntos con las direcciones territoriales, priorizando sectores altamente feminizados como el **trabajo doméstico, textil, salud y comercio**. Según el **Informe de Avances de Inspección 2025**, el 38% de los operativos realizados este año incorporaron indicadores de género, frente al 15% en 2022 (Ministerio del Trabajo, 2025). Asimismo, se implementaron capacitaciones para inspectores sobre violencia laboral, acoso y corresponsabilidad en el cuidado, en coordinación con la OIT y ONU Mujeres.

5. Programas de empleo con equidad: El **Servicio Público de Empleo (SPE)** amplió sus programas de intermediación y capacitación, con aumentos en colocaciones femeninas del 8% entre 2023 y 2024, y creación de rutas específicas para madres cabeza de hogar y mujeres rurales (DNP, 2024). Sin embargo, la cobertura sigue concentrada en áreas urbanas y con baja vinculación en empleos formales.

Puntos de tensión y retos de implementación

Pese a los progresos, subsisten desafíos estructurales:

1. **Persistencia de la informalidad:** Más del 55% de la población ocupada continúa sin cobertura de seguridad social (DANE, 2025), limitando la efectividad de las políticas de formalización.
2. **Sobrecarga de trabajo no remunerado:** Las mujeres dedican 7 h 44 min diarias al trabajo doméstico y de cuidado, frente a 3 h 06 min los hombres (DANE, 2024), lo que restringe su tiempo para la actividad remunerada.
3. **Capacidad institucional limitada:** Aunque el Grupo Élite de inspección laboral con enfoque de género es un avance, aún existen brechas en número de inspectores, recursos logísticos y cobertura rural (Ministerio del Trabajo, 2025).
4. **Segregación laboral y brecha salarial:** La segregación sectorial continúa, las mujeres predominan en educación, salud y comercio, sectores con salarios más bajos y menor estabilidad (CEPAL, 2024).
5. **Monitoreo estadístico insuficiente:** Se requiere consolidar un sistema integrado de indicadores laborales desagregados por sexo, edad, etnia, territorio, y que tenga en cuenta variables de género (DANE, 2025).

Conclusiones y recomendaciones

El periodo 2022–2025 ha sido clave para el fortalecimiento del trabajo decente con perspectiva de género en Colombia. Las **reformas normativas** (Ley 2466 y Ley 2528), la **reducción moderada del desempleo** y la **creación del Grupo Élite de Inspección Laboral con Enfoque de Género** representan pasos concretos hacia la igualdad laboral. No obstante, la persistente informalidad, las brechas salariales y la limitada cobertura de seguridad social evidencian que la **transformación estructural del mercado laboral** sigue inconclusa.

Para consolidar los avances, se recomienda:

1. Fortalecer el **Grupo Élite de Inspección** y ampliar su cobertura a todas las direcciones territoriales, garantizando presencia en zonas rurales.
2. Acelerar la **implementación del Convenio 190** mediante protocolos sectoriales de prevención y reparación de violencia laboral.
3. Articular el **Sistema Nacional de Cuidado** (CONPES 4143 de 2025) con las estrategias de empleo femenino y programas de formalización laboral.
4. Fomentar el desarrollo de capacidades técnicas y económicas en los territorios para implementar lo que les corresponda en relación a los sistemas de cuidado.
5. Fortalecer los sistemas de información estadística con temas de **Trabajo Decente y Género**, que centralice datos y evalúe la efectividad de las políticas públicas.
6. Fortalecer en el Plan Plurianual de Inversión (PPI) la destinación de recursos para lograr la materialización de los avances en temas de género, cuidado y trabajo decente.

En suma, el país avanza hacia un trabajo decente más inclusivo, en el cual se busque la garantía de derechos laborales a trabajadoras y trabajadores históricamente excluidos, pero la sostenibilidad del progreso depende de **una institucionalidad robusta, recursos permanentes y una vigilancia activa con enfoque de género**.

Referencias (documentos oficiales usados)

- Agencia Nacional de Tierras. (2025). *Informe de gestión 2025*. Bogotá: ANT.
- Banco Agrario de Colombia. (2025). *Informe de línea Mujer Rural Productiva*. Bogotá: Banco Agrario.
- Banco de la República. (2025). *Estimaciones sobre informalidad laboral 2023–2025 (Portal de Investigaciones Económicas)*. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co>
- Cámara de Representantes de Colombia. (2025, 11 de junio). *Aprobación del Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo*. Bogotá: Congreso de la República.
- Cambio. (2025). *Informe sobre ejecución presupuestal del Ministerio de Igualdad y Equidad*. Bogotá: Revista Cambio.
- Cancillería de la República de Colombia. (2024). *Lineamientos de política exterior con enfoque de género*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). *Informe nacional Colombia 2024: Igualdad de género y trabajo decente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Planeación [CNP]. (2024). *Informe de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. Recuperado de <https://www.cnp.gov.co>
- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*. Bogotá: Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). *Ley 2528 de 2025: Por la cual se aprueba el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo*. Bogotá: Diario Oficial.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-124 de 2025*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticias/29867>
- Dejusticia. (2025). *Reflexiones sobre el cuidado como derecho en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2020–2021: Boletín técnico*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Comunicado de prensa — Empleo, diciembre de 2022*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Boletín GEIH — abril–diciembre 2023: Mercado laboral según sexo*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025a). *Boletín GEIH: Mercado laboral por sexo, mayo–julio 2025*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025b). *Empleo, desempleo e informalidad en Colombia 2025*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida (Bases y anexos)*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). *Panorama de la igualdad de género en Colombia*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/panorama-de-la-igualdad-de-genero-en-colombia.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). *Informe de implementación de políticas de empleo con equidad de género*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025a). *Documento CONPES 4143: Política Nacional de Cuidado*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4143.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025b). *Hacia una Colombia que cuida: nota informativa sobre CONPES 4143*. Bogotá: DNP.
- El Espectador. (2023, 14 de marzo). *Mujeres en el PND: agenda ambiciosa y con grandes retos*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Ideas para la Paz. (2023). *Análisis sobre inclusión del enfoque de género en el Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <https://multimedia.ideaspaz.org>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). *Programa Mujer y Ruralidad*. Bogotá: MinAgricultura.
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2024–2025). *Comunicados y programas institucionales*. Recuperado de <https://www.minigualdadyequidad.gov.co>
- Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS]. (2025a). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2025 — Resultados y notas técnicas*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-demografia-y-salud.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS]. (2025b). *Informe de gestión 2022–2024: Ejecución por tipología de proyectos*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-gestion-msps-2024.pdf>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024). *Estrategia Mujeres en STEM*. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio del Trabajo. (2025a). *Ley 2466 de 2025: Reforma Laboral y equidad de género*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- Ministerio del Trabajo. (2025b). *Informe de avances en inspección laboral con enfoque de género 2025*. Bogotá: Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2024). *Trabajo doméstico remunerado en Colombia: Una mirada desde los derechos laborales*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2025). *Radiografía del cuidado comunitario en Colombia*. Recuperado de <https://www.ilo.org>
- Portafolio. (2025). *Reportes sobre rezagos en giros presupuestales en salud y pagos a cuidadores*. Recuperado de <https://www.portafolio.co>
- ONU Mujeres. (2020). *Trabajo doméstico remunerado en Colombia: Retos y recomendaciones*. Recuperado de <https://colombia.unwomen.org>
- ONU Mujeres. (2024). *Informe de seguimiento sobre la implementación de la Política de Igualdad de Género en Colombia*. Bogotá: ONU Mujeres.
- Revista El País. (2025). *Empleo femenino en Colombia: avances y persistencia de brechas*. Recuperado de <https://elpais.com>

OBSERVATORIOS DEL MUNDO DEL TRABAJO EN COLOMBIA Y SUS APORTES AL MONITOREO DEL TRABAJO DECENTE



Mónica Almeida Ardila -TABACALERO

Observatorios del mundo del trabajo en Colombia y sus aportes al monitoreo del Trabajo Decente

Indira Galtés Galeano¹⁴

Resumen

Este artículo presenta una síntesis analítica del ecosistema de observatorios del mundo del trabajo en Colombia, sus capacidades y productos, y su aporte al monitoreo de los objetivos de Trabajo Decente. A partir del mapeo de 23 observatorios, se describe la diversidad institucional, las líneas temáticas predominantes, la cobertura territorial, los procedimientos de calidad y continuidad, y la vinculación con la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo. Se identifican fortalezas y brechas y se proponen acciones de política para mejorar la incidencia y el uso público de la evidencia que generan los observatorios.

1. Introducción

En Colombia, diversas entidades públicas, universidades, organizaciones sociales y redes temáticas producen información y análisis sobre empleo, relaciones laborales y protección social. Sin embargo, la visión de conjunto de este ecosistema venía siendo limitada. El mapeo de Observatorios del Mundo del Trabajo (OMT), impulsado por la Escuela Nacional Sindical (ENS) y presentado al Ministerio del Trabajo, permitió inventariar, caracterizar y evaluar la pertinencia y madurez operativa de estos observatorios, así como su alineación con el trabajo decente, la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Vale destacar que este mapeo reconoce 70 OMT en Colombia. De ellos, 35 pertenecen a la Red ORMET y los otros 35 corresponden a iniciativas no ORMET, algunas exclusivamente dedicadas al mundo del trabajo y otras con interés parcial en temas laborales. En esta primera entrega, se presentan únicamente los resultados de 23 observatorios no ORMET, incluyendo la Secretaría Técnica de la RED ORMET del Ministerio del Trabajo.

Colombia cuenta con un capital institucional considerable para observar el mundo del trabajo: ministerios, universidades, redes territoriales y organizaciones sociales han construido, con recursos desiguales, observatorios que producen información, análisis y pedagogía. Sin embargo, su incidencia en decisiones públicas y su contribución al Trabajo Decente han sido inferiores a su potencial por tres razones: fragmentación, estándares dispares y débil coordinación entre productores y tomadores de decisión. La tesis que aquí se presenta es simple: si se transita de la suma de iniciativas de observatorios a un esquema institucional articulado con criterios de homologación mínimos —reconocimiento, estándares básicos y articulación práctica— los observatorios pueden convertirse en un sistema nervioso para la política laboral colombiana.

¹⁴ Directora de la Escuela Nacional Sindical.

2. ¿Por qué importan los observatorios (y por qué ahora)?

Un observatorio no es solo una vitrina de cifras; es un dispositivo de traducción entre datos, deliberación pública y decisión. En el terreno laboral, esto significa transparentar, con evidencias, lo que las encuestas y registros no consiguen por sí solos: condiciones de trabajo, conflictividad sociolaboral, desigualdades territoriales, transiciones ocupacionales, riesgos y salud mental, economía del cuidado, trayectorias de jóvenes, migraciones y brechas de cualificación.

El momento es oportuno. La Agenda 2030 exige el seguimiento de metas como empleo pleno y productivo (8.5), seguridad y salud (8.8), cuidados (5.4), políticas salariales y protección social (10.4 y 1.3). El Plan Nacional de Desarrollo plantea ejes de trabajo digno y cuidado y el propio Estado ha impulsado instancias especializadas -desde la conflictividad sociolaboral hasta redes territoriales de mercado de trabajo- que sientan bases de coherencia y uso.

3. Una definición de trabajo: ¿qué entendemos por “observatorio”?

A los fines de esta investigación, se establece una definición operativa que se utilizó como criterio de inclusión y clasificación en el mapeo y que evita dos extremos: el ambiguo (todo es observatorio) y el restrictivo (solo quien modela series oficiales), y se enfoca en la producción de valor público:

Observatorio del mundo del trabajo: instancia técnico-institucional que recopila, integra y valida, de forma continua, información cuantitativa y cualitativa sobre empleo, trabajo y relaciones laborales; la analiza y la traduce en inteligencia utilizable por gobierno, interlocutores sociales, academia y ciudadanía para orientar decisiones públicas, formación y diálogo social, y para vigilar la garantía de derechos laborales con enfoque territorial y diferencial. Cumple tres funciones nucleares: (i) recolección/compilación, (ii) análisis/anticipación, (iii) difusión/ uso con estándares de calidad y continuidad. Opera en red, a nivel nacional, regional o sectorial, involucra actores públicos, privados y sociales y alinea su producción con los ODS y el PND.

Esta conceptualización se apoya en marcos internacionales sobre sistemas de información laboral, pero aterriza en la realidad institucional colombiana, donde conviven entidades públicas, universidades, organizaciones sociales y redes como el ORMET.

4. Metodología

Los resultados del mapeo que aquí se exhiben combinan: (i) revisión de fuentes públicas (sitios web, boletines, visores), (ii) verificación documental/virtual y (iii) reglas definidas a los fines del estudio para la clasificación del estado (activo/inactivo) y nivel de consolidación (consolidado/ en formación).

En general, consideramos, a los fines de la presente investigación, que un observatorio se encontraba en estado activo si se contaba con publicaciones de contenidos en sus canales de

entrega y difusión y/o si se hallaban productos editoriales en el rastreo web durante el trimestre comprendido entre junio y agosto de 2025.

En lo referente a la clasificación en observatorios consolidados o en formación, estas categorías fueron definidas bajo criterios sujetos a las fuentes de información halladas para el mapeo, según la tabla 1. Siendo así se determinó:

- Consolidado: cuando es una unidad con operación continua, gobernanza definida, financiación estable/diversificada, protocolos formales -tanto de calidad y continuidad como de ética-, producción periódica de indicadores y estudios usados por decisores y con articulación en redes.
- En formación: si es una iniciativa incipiente o intermitente, con anclaje institucional parcial, financiación dependiente de proyectos, procedimientos aún no formalizados, productos irregulares y baja articulación. Igualmente se evalúa si está en proceso de definición de su portafolio y protocolos de operación.

Tabla 1. Criterios de clasificación del nivel de consolidación de los OMT

Dimensiones	Consolidado	En formación
Institucionalidad y gobernanza	Misión formal. Matriz RACI. Comités técnicos conformados.	Roles difusos. Sin documentos de gobernanza.
Sostenibilidad financiera	Base presupuestal + fuentes de financiamiento ≥ 2 . Horizonte > 12 meses.	Dependencia de un proyecto o financiador. Horizonte < 12 meses.
Equipo y capacidades	Equipo misional con dedicación definida y plan de continuidad.	1-2 personas multitareas. Roles difusos.
Producción y periodicidad	Calendario público de publicaciones. Boletines o tableros con series actualizadas.	Publicaciones dispersas, sin continuidad.
Enfoques diferenciales y cobertura	Desagregaciones (sexo, edad, etnia, territorio, discapacidad, etc.) y cobertura territorial clara.	Cobertura limitada, desagregaciones parciales.
Gestión de datos y calidad	Diccionario de variables, bitácoras de cambios, revisión por pares.	Procesos ad-hoc, documentación mínima.
Continuidad y respaldo	Planes de continuidad y respaldo. Archivo de versiones, guías metodológicas y manuales.	Respaldos informales. Sin pruebas de respaldo.
Incidencia y articulación	Uso por decisores /centrales /academia; participación en redes; citación en políticas.	Contactos prematuros, escasa evidencia de uso.

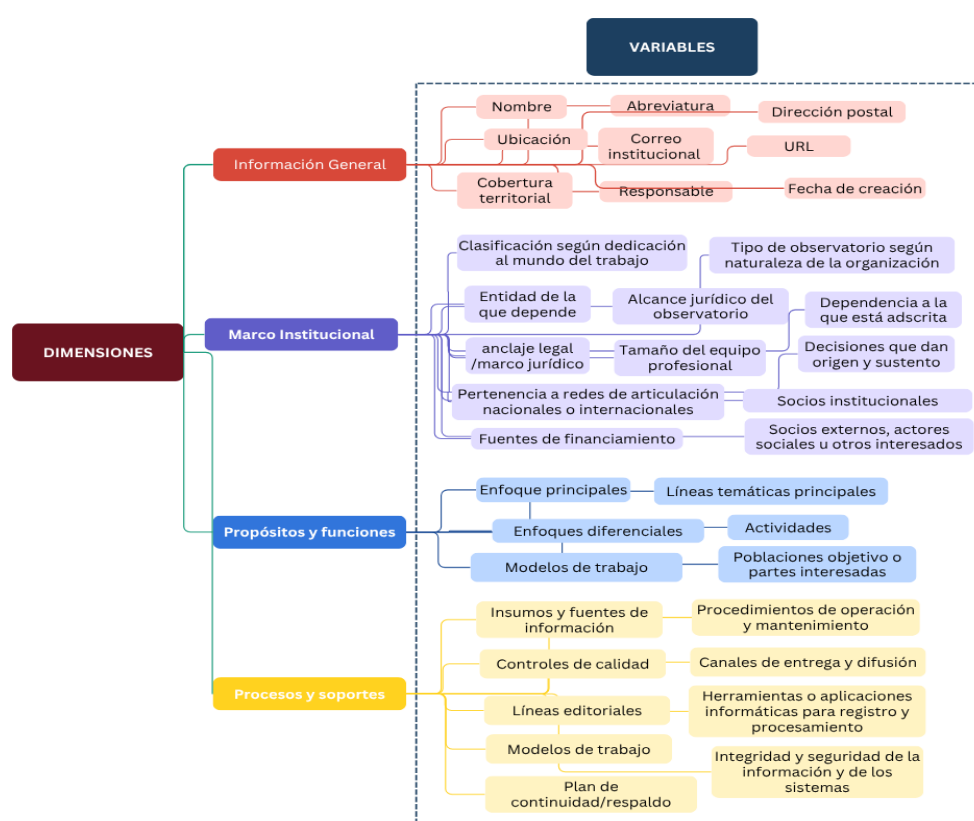
Evaluación y mejora continua	Planes estratégicos de mediano y largo plazo, evaluación post mortem. Mejoras sistemáticas.	Mejoras esporádicas.
------------------------------	--	----------------------

Fuente: Elaboración propia

Como describe la figura 3, para la investigación se establecieron 36 variables, organizadas en 4 dimensiones:

1. Información general,
2. Marco institucional,
3. Propósitos y funciones,
4. Procesos y soportes.

Figura 3. Marco analítico del mapeo.



Fuente: Elaboración propia

En esta etapa del mapeo se diseñó un cuestionario para contrastar y completar la información levantada mediante revisión web y documental de cada observatorio. Sin embargo, el instrumento no pudo aplicarse dentro del período previsto. Por ello, se establecieron un conjunto de hipótesis y supuestos operativos sobre algunas variables, principalmente de la dimensión “Procesos y soportes”, que suelen ser de difícil verificación pública (p. ej., procedimientos de control de calidad y planes de continuidad y respaldo). Estas hipótesis se formularon a partir de: (i) la evidencia observable (sitios, informes o repositorios), (ii) la

consistencia temporal de productos y/o servicios y, (iii) señales indirectas de gobernanza (presencia de metadatos, glosarios, series con metodologías descritas, etc.).

5. Panorama del ecosistema de OMT mapeados

El mapeo nacional mostró diversidad y vitalidad. Hay observatorios gubernamentales, universitarios, de organizaciones y redes; se concentran en capitales, pero aparecen nodos regionales con experiencia. La producción es real: tableros, boletines, informes, bases de datos; pero también eventos, formación y acompañamiento técnico.

Las líneas temáticas más densas giran, fundamentalmente, en torno a la informalidad y formalización, protección social, diálogo social, seguridad y salud (incluida salud mental), juventud e inserción, relación educación-empleo, economía del cuidado y desarrollo productivo y empleo territorial.

Pero el diagnóstico también fue claro: la calidad y continuidad (procedimientos, respaldos, calendarios) son heterogéneas; la interoperabilidad entre observatorios es baja; los enfoques diferenciales (étnico-racial, discapacidad, ruralidad) aparecen de manera dispareja; y la coordinación con decisiones del nivel nacional y territorial parece una variable aleatoria.

En otras palabras: hay músculo, pero falta un esqueleto común.

5.1 Marco institucional

El conjunto de observatorios analizados muestra una fuerte presencia de iniciativas **dedicadas explícitamente al mundo del trabajo**, con participación significativa de universidades públicas y privadas, organizaciones sociales, entidades estatales y algunos observatorios de origen gremial o empresarial, como se aprecia en el gráfico 1, con orientación a la incidencia en políticas y pedagogía en asuntos laborales. Predomina una composición institucional heterogénea, lo que evidencia que el monitoreo laboral no es exclusivo de un tipo de organización, sino que se configura como un campo donde convergen academia, Estado, sociedad civil y sector productivo. Esta diversidad institucional constituye una fortaleza del ecosistema, pues amplía los enfoques y agendas, aunque también introduce diferencias en capacidades operativas.

Gráfico 1a. Tipología institucional. los OMT

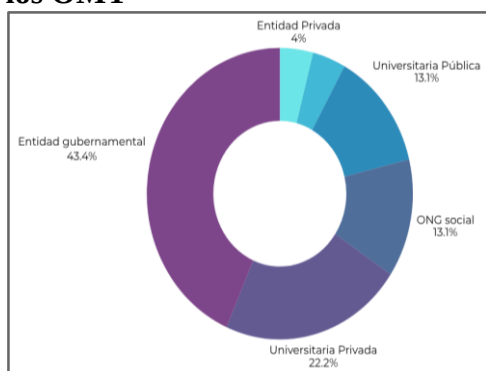
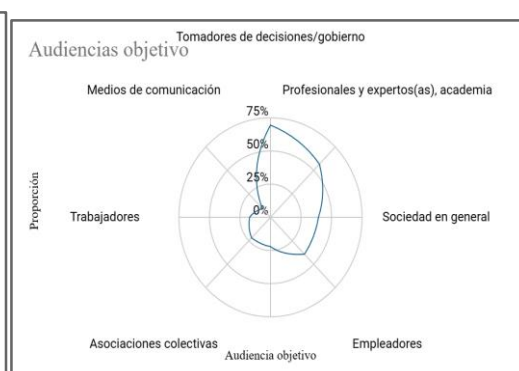


Gráfico 1b. Audiencias objetivo de los OMT

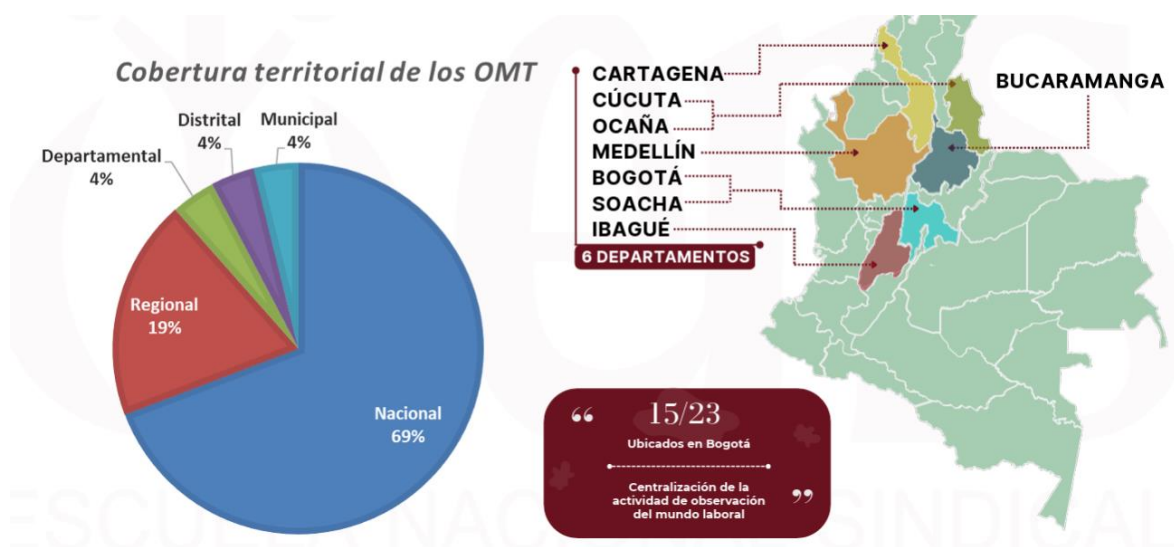


Fuente: Elaboración propia

Aunque la mayoría de los observatorios del mundo del trabajo reporta una cobertura nacional, esta centralidad convive con algunas experiencias regionales valiosas y con redes que articulan información desde distintos territorios. Sin embargo, como muestra el gráfico 3, el 69% de estos observatorios se encuentra ubicado en sólo seis de los 32 departamentos, lo que deja amplias zonas del país fuera del alcance directo del monitoreo. Esta concentración implica que los territorios más vulnerables - aquellos con mayores brechas laborales y menos capacidades institucionales- permanecen con menor visibilidad y menor capacidad de generar evidencia propia.

Las poblaciones objetivo se concentran en cuatro grandes grupos: tomadores de decisiones y gobierno, profesionales y comunidad académica, actores del mundo del trabajo (trabajadores, empleadores, asociaciones colectivas, organizaciones sindicales o gremiales) y sociedad en general, incluyendo medios de comunicación y estudiantes. La mayor parte de los observatorios declara entre sus públicos prioritarios a los decisores de política y a la academia, lo que subraya su vocación de soporte técnico y de producción de evidencia. Allí donde se incorporan trabajadores, empleadores y organizaciones sociales, el observatorio se posiciona también como un espacio de articulación y diálogo social. La ciudadanía en sentido amplio aparece como público explícito en varios casos, pero no de manera homogénea, lo que sugiere una oportunidad para democratizar aún más el acceso y el uso social de la información laboral.

Figura 3. Cartografía de cobertura.



Fuente: Elaboración propia

La evolución temporal —sintetizada en la figura 4— evidencia hitos de creación por quinquenios, impulsados por coyunturas institucionales, académicas y de política pública. La Escuela Nacional Sindical, fundada en 1982, aparece como el primer observatorio del mundo del trabajo identificado en el inventario. Tras ese antecedente, transcurre una pausa de alrededor de quince años antes de registrarse una nueva iniciativa. A partir de 2014, año en

que se expide el decreto que da lugar a la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (ORMET), se abre una ventana de oportunidad que varias instituciones aprovechan: el monitoreo y el seguimiento se convierten en plataforma para la creación de nuevos observatorios y para consolidar agendas temáticas y territoriales.

Figura 4. Nueva creación de observatorios por quinquenio



Fuente: Elaboración propia

La mayoría de observatorios no cuenta con **identidad jurídica propia**, sino que se encuentran adscritos a facultades, dependencias técnicas o unidades administrativas. Esta adscripción garantiza respaldo institucional, pero también genera dependencia de estructuras mayores que pueden definir prioridades y ritmos. En contraste, organizaciones como la Escuela Nacional Sindical o el Consejo Colombiano de Seguridad operan con personalidad jurídica propia, lo que otorga mayor autonomía estratégica.

Los observatorios presentan grados muy distintos de formalización institucional. Sólo algunos cuentan con misión explícita, documentos de creación o lineamientos operativos; mientras que los 16 restantes evidencian estructuras más flexibles o informales, sin marcos de gobernanza claramente visibles. Esta heterogeneidad se refleja en la capacidad para sostener procesos, planear agendas y vincularse con redes o actores públicos. La ausencia de lineamientos escritos limita la continuidad y dificulta la interlocución con instituciones del Estado.

Se identifican tres patrones: observatorios creados por **norma** (decretos, resoluciones), observatorios creados por **decisiones institucionales internas**, y observatorios creados por **iniciativa académica o gremial** sin soporte normativo formal. La existencia de un fundamento legal suele asociarse con mayor estabilidad y

reconocimiento, mientras que las iniciativas voluntarias dependen más de los ciclos presupuestales y de las prioridades del equipo.

El mapeo muestra que las fuentes de financiamiento de los observatorios son diversas pero heterogéneas. Predominan los recursos institucionales propios —provenientes de universidades, entidades públicas u organizaciones sociales— complementados en algunos casos por fondos de proyectos, consultorías, convenios interinstitucionales o apoyos puntuales de cooperación internacional. La dependencia de una única fuente es frecuente y explica parte de la fragilidad operativa observada, especialmente en aquellos observatorios con equipos pequeños o sin estructura presupuestal estable. En contraste, los observatorios con financiación mixta y recurrente tienden a tener mayor continuidad, capacidad editorial y presencia territorial.

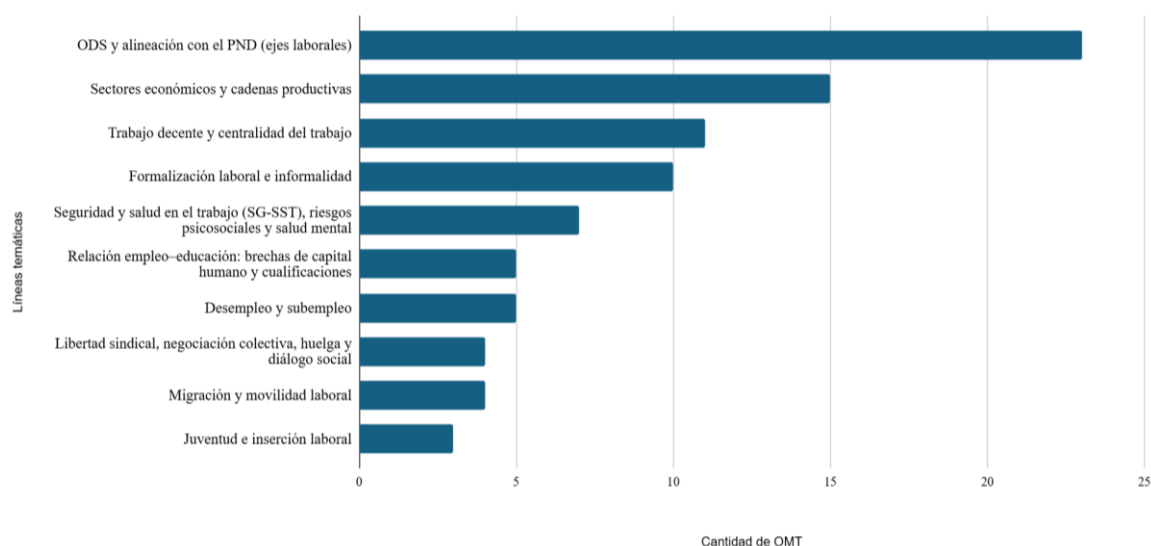
5.2 Propósitos y funciones

En términos de enfoque metodológico, la mayoría de los observatorios del mundo del trabajo combinan herramientas cuantitativas y cualitativas o se orientan de manera predominante al análisis cuantitativo. Los enfoques mixtos son especialmente visibles en observatorios de corte académico, de organizaciones sociales y de redes, donde se cruzan series estadísticas con estudios de caso, análisis documentales y ejercicios de interpretación política. Los observatorios netamente cualitativos son minoritarios y se concentran en ámbitos donde el análisis normativo, doctrinal o de derechos tiene un peso central, como el derecho laboral o la seguridad social. Esta distribución indica que el ecosistema se apoya fuertemente en el uso de indicadores y bases de datos, pero reconoce la necesidad de complementar el número con narrativas, contextos e interpretaciones.

Los modelos de trabajo que emergen del mapeo se concentran en tres tipos principales. Primero, los observatorios que operan como sistemas de información, con estructuras más cercanas a plataformas o unidades estadísticas, orientadas al procesamiento y difusión de datos. Segundo, los que se organizan como gestores de conocimiento, combinando datos, análisis, productos pedagógicos y acompañamiento a actores sociales. Tercero, los observatorios que funcionan como grupos de investigación, típicamente universitarios o ligados a centros de estudios, donde la lógica es la producción científica y el diálogo académico con impacto en política pública. En algunos casos aparecen sistemas de referencia y grupos de expertos, que refuerzan la idea de una arquitectura que va desde el dato hasta la reflexión estratégica.

El análisis permite identificar núcleos temáticos consolidados que orientan la actividad de los observatorios. En primer lugar, los temas estructurantes del trabajo decente: centralidad del trabajo, formalización e informalidad, seguridad y salud —incluida la salud mental y los riesgos psicosociales— y protección social. En segundo lugar, un bloque vinculado a los derechos colectivos y las dinámicas del mercado laboral, como diálogo social, libertad sindical, desempleo y subempleo. En tercer lugar, un conjunto de temas emergentes y transversales, entre ellos la relación educación-empleo y las cualificaciones, la juventud y su inserción laboral, la migración, la economía del cuidado, el desarrollo productivo y el empleo territorial, así como la prospectiva de habilidades. Este abanico de líneas refleja tanto las prioridades de política pública como los desafíos estructurales del país.

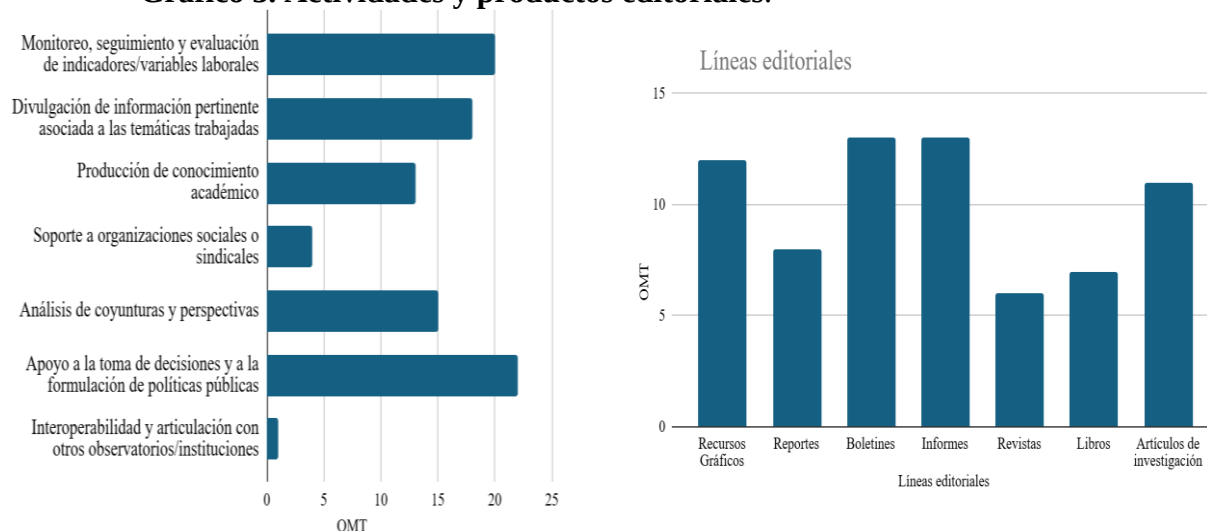
Gráfico 2. Top 10 líneas temáticas por número de observatorios.



Fuente: Elaboración propia

El trabajo de los observatorios se organiza en torno a cuatro funciones predominantes: monitorear indicadores, difundir contenidos, aportar evidencia para decisiones públicas y generar producción académica. Estas funciones se traducen en una oferta diversa de productos que incluye tableros y visores, boletines informativos, informes de coyuntura, artículos especializados y materiales formativos, que cumplen roles distintos dentro del ecosistema de información laboral.

Gráfico 3. Actividades y productos editoriales.



Fuente: Elaboración propia

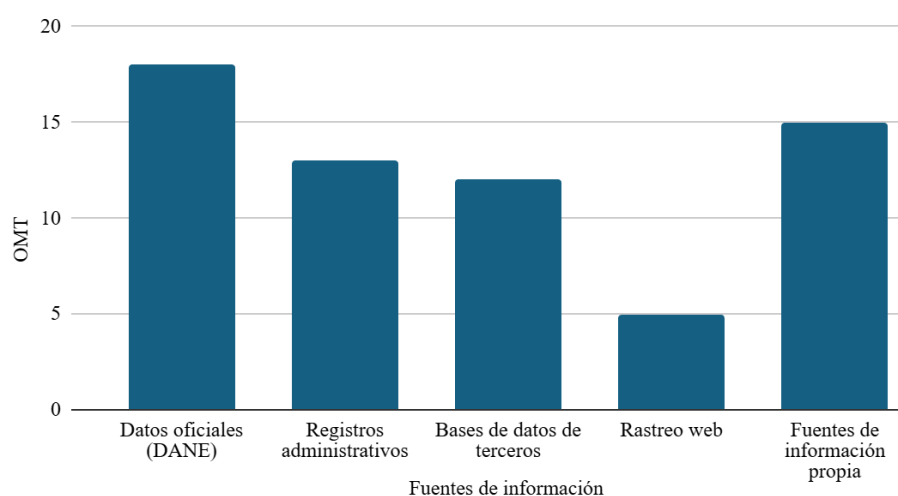
Aunque el núcleo analizado se compone principalmente de observatorios en operación, la existencia de iniciativas con actividad detenida o difusa recuerda que la creación de

un observatorio no garantiza su permanencia en el tiempo. Para efectos de política pública y de articulación institucional, esta distinción es clave: permite dimensionar la capacidad realmente disponible hoy, evitar sobreestimar el ecosistema y orientar estrategias de reactivación o apoyo estratégico a aquellos observatorios que cuentan con trayectoria, pero que enfrentan dificultades para sostener su trabajo.

5.3 Procesos y soportes

En cuanto a las fuentes que nutren su trabajo, los observatorios parten de un pilar claro: las estadísticas oficiales, que siguen siendo la referencia central. A ellas se suman hallazgos propios, bases construidas por actores aliados y datos provenientes de terceros, así como un creciente aprovechamiento de iniciativas de datos abiertos. Esta combinación de insumos amplía el horizonte analítico y permite cruzar y contrastar información, una práctica que fortalece la capacidad de las instituciones públicas para tomar decisiones informadas y oportunas.

Figura 7. Fuentes de información utilizadas



Fuente: Elaboración propia

Debido a las limitaciones de la metodología aplicada en esta primera fase del mapeo, los controles de calidad fueron una de las variables más difíciles de verificar. En la mayoría de los casos no fue posible identificar, a partir de la información disponible públicamente, si los observatorios cuentan con procedimientos formales para revisar definiciones, validar indicadores o asegurar coherencia entre productos. Allí donde se observan glosarios, notas metodológicas o documentación técnica, solo es posible inferir la existencia de algún nivel de control. Este vacío de información pone de relieve la importancia de formalizar criterios mínimos de calidad que permitan garantizar la consistencia interna de los datos, la transparencia metodológica y la confianza de quienes utilizan estos productos para la toma de decisiones.

Tabla 3. Indicadores de madurez operativa

Observatorio	Control de calidad	Continuidad y respaldo	Uso de herramientas	Producción Último trimestre
Escuela Nacional Sindical	1	1	1	5
Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social - Universidad Externado de Colombia	1			
Observatorio Laboral Universidad del Rosario (LABOUR)	1			0
Observatorio de Derecho Laboral - PUJ	1		1	1
Observatorio Laboral y de la Seguridad Social de la Universidad Libre de Colombia			1	0
Observatorio Laboral de la Profesión de Química Farmacéutica en Colombia	1	1	1	0
Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano (OLOC)	1	1	1	1
Observatorio Colombiano de Factores Psicosociales (OBCOFAPSI)			1	0
Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo			1	1
Observatorio Laboral para la Educación - MEN	1	1	1	0
Observatorio de Empleo y Recursos Humanos del Tolima		1		1
Observatorio de Desarrollo Económico – Estudios de mercado laboral	1	1	1	3
Observatorio de Conflictos Sociales y Laborales. MINTRAB				1
Centro de Estudios Sociales y Laborales. ANDI			1	2
Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)			1	0
Grupo de Análisis de Modelos en Microeconomía Aplicada (GAMMA)				
Observatorio Laboral Uniciencia	1			0
Observatorio Laboral Soacha			1	0
Observatorio Laboral Regional - Nodo UD	1	1	1	0
Observatorio Laboral y Económico	1			0
Observatorio de productividad Colsubsidio	1	1	1	0

Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera OSREF				0
Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo ORMET	1	1	1	0
TOTAL	13	9	15	8 activos

Fuente: Elaboración propia

Los procesos de continuidad y respaldo también presentan importantes desafíos de verificación. Las páginas web y repositorios públicos ofrecen señales parciales — como la periodicidad de publicaciones o la disponibilidad de archivos históricos— que permiten deducir, pero no confirmar, la existencia de protocolos de actualización, calendarios editoriales o mecanismos de resguardo seguro de información. La falta de trazabilidad explícita subraya la necesidad de que los observatorios establezcan, documenten y comuniquen procedimientos formales de continuidad y respaldo, indispensables para sostener series de largo plazo, prevenir pérdida de información y mitigar riesgos asociados a la rotación de equipos o a la inestabilidad financiera.

La integridad y la seguridad de la información constituyen otra dimensión en la que la evidencia pública disponible resulta insuficiente para una valoración precisa. En la mayoría de los observatorios no es posible determinar si existen protocolos para el manejo de archivos, controles frente a modificaciones no autorizadas, versiones documentadas de bases de datos o reglas de acceso. Cuando se identifican insumos más detallados, su presencia permite suponer prácticas básicas de resguardo. Estas limitaciones metodológicas resaltan la importancia de promover la formalización de estándares de integridad y seguridad, que aseguren exactitud, trazabilidad y protección de los datos, elementos fundamentales para fortalecer la credibilidad del ecosistema de observatorios.

6. Contribución de los observatorios al monitoreo del Trabajo Decente

La pertinencia de los OMT también fue valorada de cara a sus contribuciones a los objetivos de Trabajo Decente incluidos en los ODS y en el PND, atendiendo a sus líneas temáticas principales y a los enfoques diferenciales evidenciados en su misión y en los productos editoriales y publicaciones.

Bajo este criterio, se encontró que la producción de los observatorios se relaciona directamente con el Trabajo Decente (empleo pleno y productivo, protección de derechos, seguridad y salud, diálogo social) y con metas de la Agenda 2030 (por ejemplo, ODS 8, ODS 4.4, ODS 5.4, ODS 10.4, ODS 1.3) y con ejes laborales del PND. La trazabilidad temática entre líneas principales y ODS y/o ejes del PND asociados al mundo del trabajo fortalece la planeación y el seguimiento de políticas.

Los observatorios aportan valor en tres planos:

1. Oportunidad y cercanía territorial. Identifican cambios en empleo, informalidad, condiciones de trabajo y enfoque diferencial en contextos regionales y locales.
2. Traducción de datos en decisiones. Productos sintéticos (boletines, tableros, notas para decisión) permiten orientar medidas de corto plazo, programas y seguimiento de metas.
3. Diálogo social y legitimidad. Al articular academia, gobierno y actores sociales, agregan legitimidad a los diagnósticos y priorizaciones, elemento central del Trabajo Decente.

Cuando los observatorios trabajan con estándares mínimos y ventanas de uso claras para autoridades y sociedad, su contribución al Trabajo Decente se vuelve tangible.

En primer lugar, los diagnósticos adquieren nombre propio. Dejan de ser simples tasas y promedios, para convertirse en perfiles territoriales de precariedad, segmentación por sectores y tramos etarios, cartografías de conflictividad y brechas de cuidado. Con esos insumos la política no adivina: prioriza.

En segundo lugar, está el valor de la anticipación. La combinación de registros, encuestas y señales cualitativas permite ver venir cuellos de botella en ocupaciones, reconversiones productivas o riesgos psicosociales.

En tercer lugar, a través de los productos de los observatorios los sindicatos, gremios y universidades encuentran un terreno común en series transparentes y reproducibles, con definiciones compartidas, de especial relevancia para el diálogo social informado.

Finalmente, se facilita el seguimiento a metas. Con plantillas sencillas de metadatos y una taxonomía común, cada producto publicado puede marcar avances respecto a los ODS y los objetivos laborales del PND, convirtiéndose en un instrumento de toma de decisiones.

Casos destacados muestran que productos “usables”, alianzas y especialización temática incrementan la incidencia en decisiones públicas y la adopción de buenas prácticas.

7. Brechas y desafíos

El mapeo evidencia, en primer lugar, una continuidad frágil en varios observatorios, dada su dependencia de muy pocas personas o de una única fuente de financiamiento o de datos. En segundo lugar, persiste una interoperabilidad limitada: los criterios, formatos y definiciones son dispares, lo que dificulta la agregación nacional y la comparación entre territorios y sectores. En tercer lugar, la cobertura es desigual: predomina la centralización en grandes centros urbanos mientras se mantienen vacíos en regiones periféricas y rurales. En cuarto lugar, los enfoques diferenciales aparecen de manera incompleta: aunque las perspectivas de género están relativamente cubiertas, las dimensiones étnico-raciales, de discapacidad y de ruralidad muestran menor densidad analítica y de datos. Finalmente, la sostenibilidad es un reto transversal: se observa una relación directa entre la diversificación de fuentes de financiamiento y de información y la continuidad operativa de los observatorios.

8. Recomendaciones de política y hoja de ruta

Ninguna de estas mejoras exige una gran reforma tecnológica ni un cambio normativo impositivo. Lo que sí se requiere son decisiones de gobierno que reduzcan la fricción y orienten el esfuerzo colectivo hacia resultados medibles.

En primer lugar, se propone el reconocimiento institucional del ecosistema y la convocatoria a un Encuentro nacional de observatorios del mundo del trabajo con foco en acuerdos prácticos por tema y por territorio. No se trata de un seminario más, sino de una mesa de compromisos de tres a seis meses, con responsables definidos y entregables breves.

En segundo lugar, se recomienda acordar estándares mínimos, sencillos y adaptables, que permitan la comparabilidad sin invadir la autonomía de cada observatorio. Este paquete básico debe incluir una taxonomía común de líneas temáticas y actividades; fichas de indicadores que consignen definición, método de cálculo, fuente, frecuencia, ámbito territorial y referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a los ejes laborales del Plan Nacional de Desarrollo; y reglas simples de continuidad y respaldo, tales como un calendario de publicación, una copia segura de los insumos y un registro de cambios.

En tercer lugar, se sugiere mejorar la articulación y la cobertura mediante mentorías entre nodos ancla —universidades, entidades públicas y organizaciones no gubernamentales con mayor experiencia— y observatorios en formación, con prioridad en los territorios que hoy presentan vacíos.

Por último, se propone un seguimiento con indicadores claros: por ejemplo, el porcentaje de observatorios que adoptan los estándares mínimos, el porcentaje que actualiza su información con regularidad, el número de productos que incorporan referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Plan Nacional de Desarrollo, y los usos efectivos de esta producción por parte de las y los tomadores de decisión.

Ahora bien, un propósito de este tipo suele enfrentar objeciones recurrentes. La primera sostiene que “cada observatorio tiene su enfoque y estandarizar ahoga la diversidad”. La respuesta es directa: el estándar mínimo no uniforma las agendas, solo traduce resultados a un idioma común que hace posible sumar y comparar esfuerzos. La segunda objeción afirma que “no hay tiempo ni recursos para la interoperabilidad”. La respuesta es que interoperar no implica construir una plataforma monumental: se trata de documentar bien y compartir en espacios de diálogo abierto y transparente con una frecuencia que garantice grados de actualidad adecuados; lo realmente costoso es no interoperar, porque se multiplican tareas, se alargan curvas de aprendizaje y se erosiona la confianza. La tercera objeción indica que “la adopción voluntaria se quedará corta”. Frente a ello, la estrategia combina microacuerdos con beneficios concretos —visibilidad, apoyo técnico, acceso a insumos— y un seguimiento de corto plazo, que permite corregir el rumbo y escalar lo que funciona.

9. Conclusiones

El mapeo confirma que Colombia dispone de un capital institucional importante para monitorear y promover el Trabajo Decente. Un paquete mínimo de acuerdos puede elevar la calidad y el alcance de los productos existentes, mejorar la incidencia en política pública, y reforzar el seguimiento a metas de los ODS y del PND. Consolidar este ecosistema requiere voluntades, coordinación práctica y confianza entre actores; las condiciones están dadas para avanzar.

El mapeo fue un punto de partida: permitió reconocer a los actores, ver sus productos y ubicar sus fortalezas y fragilidades. Convertir ese mapa en brújula para el Trabajo Decente implica acordar cómo medimos, cómo publicamos y cómo compartimos. La política laboral colombiana ganaría un sistema sensorial capaz de orientar decisiones con oportunidad y legitimidad social. Esa es la promesa política —no técnica— de los observatorios: hacer visible lo que importa a tiempo para poder cambiarlo.

Bibliografía

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Trabajo decente y guías sobre sistemas de información del mercado de trabajo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial. Publicaciones sobre uso de evidencia y gobernanza de datos en políticas laborales.
- Documentos públicos y sitios oficiales de observatorios del mundo del trabajo mapeados en Colombia.
- CEPAL. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gontero, S., & Zambrano, M. J. (2018). La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fourcade, B. (2006). Observatorios del empleo y la formación profesional en El Magreb ¿Instrumentos para la reorientación del mercado de trabajo y la FP? Revista Europea de Formación Profesional, 86-105.
- Rutkowski, J., & de Paz, C. (2018). Labor Market Observatories: Critical Success Factors. Washington: World Bank