

v. 2, n. 1

ISSN 2595-9689



Revista Jurídica  
**TRABALHO e  
DESENVOLVIMENTO HUMANO**  
Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região

Recebido em: 25.06.2019  
Aceito em: 01.07.2019

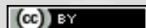
<https://doi.org/10.33239/rdh.v2n1.45>

**1** Profesora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

<https://orcid.org/0000-0002-3498-7857>

**2** Economista y magíster en Economía de la Universidad de Antioquia. Profesional del Área de Investigación y responsable del proyecto "Mundo Laboral y Trabajo Decente" de la Escuela Nacional Sindical (ENS).

<http://orcid.org/0000-0001-8257-4013>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

## Colombia: reformas con sesgo antilaboral, derechos laborales en vía de extinción

Colômbia: reformas com viés antilaboral, direitos do trabalho na rota da extinção

Colombia: reforms with antilaboral bias, labor rights in extinction route

*Laura Carla Moisés Elicabide<sup>1</sup>*

*Carmen Lucía Tangarife López<sup>2</sup>*

### RESUMEN

Colombia se caracteriza por una política estructural antilaboral, el modelo económico adoptado históricamente ha desconocido y perseguido a las organizaciones de los trabajadores, no ha desarrollado una estructura laboral formal y se distingue por la marginal democracia en las decisiones que afectan el mundo del trabajo. Este modelo estructural se ha profundizado en los albores del siglo XXI, mientras en otros países del continente se tomaban medidas que frenaban el avance de la flexibilización de las normas laborales y se aumentaba la participación de las organizaciones de los trabajadores, Colombia continua en la senda de políticas antilaborales, dando como resultado que durante las primeras décadas del siglo XXI la participación del trabajo en los frutos del crecimiento económico fue precaria y marginal. Este modelo continuó siendo de carácter antilaboral no solo en la falta de participación en lo económico sino en la misma ordenación jurídica, ya que sumada a la estructural falencia de derechos laborales y a la reforma de los años 90's, los gobiernos del siglo XXI llevaron adelante una serie de reformas carácter flexible y precarizador. Puesto esto, el artículo quiere mostrar la desestructura del mercado laboral colombiano, reforzada con las dos reformas laborales de las últimas décadas, sumadas a las pequeñas reformas que han transformado el sistema de seguridad social, la estructura de la tributación caracterizada por ser antilaboral, para finalmente, debatir algunas propuestas que sirvan para mejorar las condiciones de la población trabajadora en medio de un proceso de negociación que ha terminado una histórica guerra y que permite mostrar la realidad de nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma Laboral. Colombia. Trabajo. Precariedad.

### RESUMO

A Colômbia é caracterizada por uma política antilaboral estrutural, historicamente o modelo econômico adotado ignorou e perseguiu organizações de trabalhadores, não desenvolveu uma estrutura formal de emprego e distingue-se pela democracia marginal nas decisões que afetam o mundo do trabalho. Este modelo estrutural se aprofundou no século XXI, enquanto em outros países do continente tomavam-se medidas que impediram o avanço das normas laborais flexíveis e se aumentava a participação das organizações de trabalhadores, a Colômbia continua no caminho de políticas antilaborais, tendo-se como resultado nas primeiras décadas do século XXI uma participação do trabalho nos frutos do crescimento econômico de forma precária e marginal. Este modelo permaneceu de caráter antilaboral não só na falta de participação na vida econômica, mas também no próprio ordenamento jurídico, uma vez que, somada à falência estrutural dos direitos trabalhistas e à reforma dos anos 90, os governos do século XXI levaram adiante uma série de reformas de caráter flexível e precarizante. Por isso, o artigo quer demonstrar a desestrutura do mercado de trabalho colombiano, reforçada pelas duas reformas trabalhistas das últimas décadas, juntamente com as pequenas reformas que transformaram o sistema de seguridade social, a estrutura da tributação caracterizada como sendo antilaboral, para, finalmente, debater algumas propostas que sirvam para melhorar as condições da população trabalhadora em meio a um processo de negociação que pôs fim a uma guerra histórica e que permite mostrar a realidade do nosso país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma trabalhista. Colômbia. Trabalho. Precariedade.

**ABSTRACT**

Colombia is characterized by a structural anti-labor policy, historically the adopted economic model has ignored and persecuted workers' organizations, has not developed a formal employment structure and is distinguished by marginal democracy in decisions affecting the world of work. This structural model deepened in the 21st century, while in other countries of the continent measures were taken to impede the advance of flexible labor standards and increased the participation of workers' organizations, Colombia continues in the path of anti-labor policies, resulting in the early decades of the 21st century in a precarious and marginal share of labor in the fruits of economic growth. This model remained anti-labor in not only a lack of participation in economic life but also in the legal system itself, since, added to the structural failure of labor rights and the reform of the 1990s, the governments of the 21st century carried out a series of reforms with flexible and precarious nature. Therefore, the article wants to demonstrate the disruption of the Colombian labor market, reinforced by the two labor reforms of the last decades, together with the small reforms that transformed the social security system, the structure of taxation characterized as anti-labor, to discuss some proposals that serve to improve the conditions of the working population in a process of negotiation that put an end to a historical war and that allows to show the reality of our country.

**KEYWORDS:** Labor reform. Colombia. Job. Precariousness.

**INTRODUCCIÓN PARA UN CONTEXTO HISTÓRICO**

Colombia desde su formación como República hace parte de los países definidos como de capitalismo tardío (MELLO, 1998). Estos países que ingresan de forma tardía al capitalismo se caracterizan por ser economías con heterogeneidad productiva, problemas estructurales de propiedad de la tierra e inserción al capitalismo dependientes del mercado externo.

La estructura colonial de producción generó elementos estructurales en la formación del mercado de trabajo en Colombia, al igual que el papel de la tierra y la formación de un incipiente sector empresarial. La modernidad colombiana se desarrolló en una mezcla de industrialización liviana y latifundios tanto productivos como improductivos, siendo la renta uno de los principales motores del ingreso de los propietarios.

Ocampo (1984) define que el comportamiento empresarial estaba basado en la producción y la especulación, los empresarios solamente iniciaban procesos productivos si los precios externos de dichos productos eran altos. Con el objetivo de apropiarse de ganancias extraordinarias por el efecto escasez “no existía ningún interés en reinvertir las utilidades en el desarrollo de la capacidad productiva, sino en hacer ganancias fáciles bajo condiciones en las



cuales prácticamente cualquier tipo de producción sería rentable” (OCAMPO, 1984 en RODRÍGUEZ Y ARÉVALO, 1994).

La estructura colonial productiva solo era posible con trabajo compulsorio, servil o esclavo y variaba según el tipo de producto y la conjunción entre comunidades nativas, colonizadores ibéricos y esclavos africanos. En la mayoría de los casos estas características de producción generaron tendencia al monocultivo normalmente definido según el ciclo de los precios mundiales, las necesidades de la metrópoli y la no competencia con los productos de ésta. Sumado a esto, el tipo de producción que definió los sistemas agrarios coloniales eran en su mayoría cultivos tropicales, de grandes extensiones y con gran cantidad de mano de obra disponible, esto no presionaba a generar mejoras tecnológicas que aumentaran la productividad, lo que no permitió una segunda revolución agraria en el continente (CARDOSO Y BRIGNOLI, 1984).

Este sistema de relaciones configurado en la colonia, que no pudo ser eliminado completamente con la independencia y la conformación de la República, generó un elemento estructural conservador, antilaboral y retrógrado en las relaciones laborales en Colombia.

El historiador estadounidense Frank Safford caracteriza la sociedad colombiana del siglo XIX, (que marcó también el siglo XX) como una sociedad en la cual predominaban los valores aristocráticos de su clase alta, dentro de éstos estuvo el desprecio por el trabajo manual. Sin embargo, coexistía otra tendencia con presencia en la clase dirigente, quienes observaron también que los valores y patrones tradicionales de conducta constituían uno de los obstáculos para el desarrollo económico, estacando que la estructura socio-económica del país es uno de los factores que más contribuyeron a frustrar el anhelo de crear una élite técnica (SAFFORD, 1976).

El reparto de los gobiernos entre los dos partidos tradicionales y la mentalidad conservadora y rentista de los empresarios no permitieron desarrollar un proceso de industrialización avanzado como lo hizo Brasil o Argentina. Sin embargo, el modelo de



sustitución de importaciones o de industrialización dirigida por el Estado desarrolló infraestructura económica, social y laboral en Colombia. El sector industrial alcanzó niveles intermedios, acompañados de una fuerte producción cafetera y azucarera, sumados al sector de minas y petróleo.

En lo referente a las relaciones industriales, esta época marcó la estructuración de un mercado de trabajo más desarrollado con la consolidación de la industria y de las empresas estatales que definieron los principales sectores que generaban empleo. Se crea el Código Sustantivo del Trabajo en Colombia (CST) con la Ley 141 de 1961, adoptando un sistema regulatorio del trabajo con reconocimiento de los derechos laborales del momento.

Colombia durante la década de los 80's vivió el desmonte del modelo de sustitución de importaciones y el cambio de modelo económico hacia uno con dominancia de las exportaciones y la apertura comercial y financiera, proceso muy similar al de los vecinos latinoamericanos. Sin embargo, las consecuencias de este desmonte de modelo definieron dos características particulares del proceso colombiano, la primera fue el desarrollo de una fuerte economía ilegal vinculada al narcotráfico y, la segunda, el bajo nivel de endeudamiento externo que permitió a Colombia evitar la crisis de la deuda, la cual afectó a varios países del continente.

Es así que para finales de los 80's e inicios de los 90's Colombia perdió participación industrial en la economía, y se afianzó en el camino de la especialización de la producción de productos primarios, con bajo valor agregado y un mercado laboral cada vez más desestructurado y precarizado. En convivencia con una presencia fuerte de la actividad ilegal que mantenía la estructura económica, política y social histórica de las élites rentistas colombianas.

Esto acompañado por el escalamiento de la violencia política entre el Estado y los actores insurgentes que representaban la resistencia rural olvidada por las élites que detentan el poder desde la República. La guerra tocó todas las esferas de la sociedad, y el sesgo antilaboral no solo se representaba en lo formal, también actuaba en lo ilegal por medio de un



aumento de la violencia sindical. Los años 80 y 90 fueron marcados por asesinatos de líderes sindicales, desplazamiento y poco reconocimiento institucional de las organizaciones de los trabajadores. Pocos fueron los avances en derechos laborales y sindicales, por el contrario el cambio de modelo hacia la flexibilización empeoró el ya negativo panorama del mundo del trabajo en Colombia.

Colombia entra al Neoliberalismo a finales de la década de los 80's con una "apertura gradual" e inicios de los 90's con la implementación acelerada del decálogo del Consenso de Washington. No obstante, este avance en materia económica se vio acompañado por un proceso de paz, dando como resultado una reforma constitucional.

Las reformas se desarrollan en medio de un proceso de paz con algunos grupos armados<sup>1</sup> el cual tuvo como resultado la elaboración de una nueva Constitución en 1991, en la Carta Magna se define a Colombia como un Estado Social de Derecho, esto significa que queda consignado que el Estado tiene la obligación de prestar servicios sociales, así mismo, quedan plasmados una serie de procedimientos jurídicos que le dan mayor actuación a los individuos para defender sus derechos fundamentales, junto a esto la creación de la Corte Constitucional la cual es encargada de asegurar el cumplimiento de la Constitución.

Sin embargo, gran parte de las responsabilidades que tenía el Estado para combatir la pobreza y asegurar el bienestar social, fueron olvidadas cuando se inicia el proceso de apertura económica liderado por el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994). En este gobierno el paquete de reformas se dio de manera acelerada, entre las más importantes: la Ley 50 de 1990, Reforma Laboral, y la Ley 100 de 1993, que reforma el sistema de salud y pensiones; junto con las reformas tributaria, cambiaria y de comercio exterior, todas aprobadas en corto tiempo y que consolidaron el proceso de apertura colombiana.

---

<sup>1</sup> Para el proceso de la Constitución del 1991 el grupo armado más fuerte que hizo el proceso de paz fue el M19, junto a éste se desmovilizaron el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Armado Quintin Lame. Sin embargo, los dos grupos más fuertes las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) aún siguen actuando y no entraron en ese proceso de negociación.



A pesar del proceso de paz firmado con la Constitución de 1991, como se expuso previamente, la violencia contra las organizaciones sociales en general y los sindicatos en particular fue especialmente brutal en la década de los 80 y 90, los asesinatos, persecuciones y desapariciones a los dirigentes y sus organizaciones alcanzaron niveles más crueles que muchos países durante sus dictaduras. En este sentido, las reformas en este país fueron más profundas y la debilidad de las estructuras sindicales no pudo hacer frente a este proceso.

Tenemos para el inicio de los años 2000, un panorama con un escaso desarrollo de integración industrial, en medio del contexto de estancamiento estructural de la industria, dado por su articulación al comercio mundial y su concentración en actividades intensivas en recursos naturales, llevando a una reestructuración productiva que basa su competitividad en la subcontratación y reducción de costos laborales a partir de la flexibilización laboral (PINEDA, 2015).

## **1 REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS 90'S Y PROFUNDIZACIÓN EN EL SIGLO XXI**

La transformación en los años 90's en materia sociolaboral tuvo como eje central la Ley 50 de Reforma Laboral y la Ley 100 de Seguridad Social. Estas dos reformas han sido perfeccionadas durante las décadas siguientes, con el fin de fortalecer el proceso de acumulación con pérdida de derechos laborales y la acumulación específicamente financiarizada, característica del capitalismo contemporáneo.

## **2 REFORMAS LABORALES HACIA LA FLEXIBILIZACIÓN**

La estrategia económica en Colombia durante las dos primeras décadas del siglo XXI, especialmente con los gobiernos Uribe (2002-2010), Santos (2010-2018) y continuando Duque (2018-hoy) está basada en el sector minero y el agronegocio. La apuesta de estos tres gobiernos



ha sido profundizar las medidas de apertura económica y atraer inversión extranjera para proyectos mineros y petroleros. Así, la política económica ha tenido una sola y coherente estrategia de continuación de inserción neoliberal y subordinada al capitalismo contemporáneo.

El contexto político, social y económico colombiano a finales de la década de los 90's e inicios del 2000 dio las bases para el ascenso de un gobierno de derecha, liberal en lo económico y conservador en lo político. El fracaso del proceso de paz con la insurgencia llevado adelante con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) sumado a los efectos de la crisis de 1999 llevó a la presidencia a Álvaro Uribe Vélez, quien llega con un discurso de guerra frontal y de seguridad para los grandes capitales nominado por la campaña con el nombre de "Seguridad democrática y Confianza inversionista".

Colombia continúa en la senda de un "modelo de desarrollo con sesgo antilaboral" (Pineda, 2015), dando como resultado que durante la primera década del siglo XXI la participación del trabajo en los frutos del crecimiento económico fuera precaria y marginal. Este modelo continuó siendo de carácter antilaboral no solo en la falta de participación en lo económico sino en lo jurídico, ya que sumada a la estructural falencia de derechos laborales y a la reforma de los años 90's, el gobierno Uribe llevó adelante un proceso de reforma de carácter flexible y precarizador.

Como se expuso anteriormente, la línea de las reformas laborales flexibilizadoras y el desmonte de derechos se observa claramente desde la década de los 90's. La Ley 50 de 1990 modifica el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y le da marco jurídico al proceso de flexibilización laboral. El objetivo era "modernizar" la jurisdicción laboral para enfrentar la globalización, esta ley introduce la flexibilización de los contratos de trabajo, implementando los contratos a término fijo, el empleo temporal y diversifica los tipos de subcontratación. Así mismo, crea el salario integral, define más claramente el concepto de despido colectivo y elimina la acción de reintegro, entre otras medidas.



Un aspecto a resaltar de la Ley 50 es la modificación en el régimen de Cesantías<sup>2</sup> eliminando la retroactividad e instaurando la administración por medio de Fondos (privados o públicos) dando apertura al sector financiero para fomentar la demanda de papeles en el mercado de valores. Esto, aunado a la creación de los Fondos Privados de Pensiones (con la Ley 100 de 1993), son parte esencial del cambio de modelo hacia la inserción en el proceso financierizador, característica de este periodo de acumulación de capital.

Como lo expresan Fajardo y Guataquí (2000), la Reforma Laboral es presentada como parte fundamental dentro del proceso de apertura, y por lo tanto, como eje para aumentar la competitividad del país. En ese sentido, el problema estaba centrado en los altos costos laborales y las rigideces en la legislación que no permitían atraer capitales extranjeros a invertir en el país.

La visión del trabajo como un costo permea las reformas encaminadas a dar solución a la crisis heredada de los 90's y a los altos niveles estructurales de desempleo, informalidad y precariedad. De esta manera, la primera década del siglo XXI observó el refuerzo del proceso de flexibilización del mundo laboral. Las reformas que se llevaron adelante en los 2000 fueron de continua desregulación y disminución de los derechos laborales.

Durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se llevaron adelante políticas laborales acordes con el objetivo neoliberal, sin embargo, el crecimiento económico no repercutió en mayores niveles de empleo ni en mejoras en la calidad del trabajo. El eje en materia laboral fue la Ley 789 de 2002, conocida como la "Reforma Laboral", cuyo contenido tenía una clara tendencia a profundizar la flexibilización, centrando los "costos laborales" como un problema de mercado.

La Ley 789 de 2002 abordó la cuestión laboral desde varios frentes, uno fue la creación de un sistema de programas asistenciales "de cobertura limitada y carácter temporal"; un

---

<sup>2</sup>Las Cesantías son un ingreso laboral obligatorio que tienen que pagar los empleadores siendo un salario mensual al año y se deben depositar en un Fondo público o privado. Este dinero solo puede ser usado para vivienda, educación o como ingreso a los cesantes mientras consiguen nuevamente empleo.





segundo frente flexibilizando las relaciones laborales y un tercero disminuyendo los costos laborales para las empresas con operación nocturna y dominical (aumento de la jornada de trabajo, disminución de las horas extras) sumado a la disminución de los costos de despido de trabajadores antiguos (GAVIRIA, 2004).

Una de las señales de la débil presencia de una política encaminada a la protección del trabajo fue la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud mediante la Ley 790 de 2002, creando el Ministerio de Protección Social. Esta fusión buscaba consolidar al sector privado como prestador de servicios esenciales, afianzando el camino ya impuesto por la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia dando inicio a la entrada de los Fondos Privados de Pensiones (FPP) y a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), por tal motivo, disminuyó la prestación de estos servicios por parte del sector público.

Las pocas políticas de apoyo a la generación de empleo fueron dirigidas al aumento del mecanismo de los Contratos de Aprendizaje manejados por el Sena y políticas focalizadas y de corta duración por parte de la Presidencia, en sentido general, no existió en la época un paquete integrado de políticas que favorecieran la creación de empleos de calidad, lejos estaban de transformar las condiciones estructurales del mercado laboral con altos grado de informalidad y precarización (SANCHEZ, 2011).

La política encaminada a fomentar el empleo vía demanda fue quizá las más usada durante el gobierno Uribe como “política” laboral, el objetivo es disminuir los costos laborales para incentivar a los empresarios a aumentar la contratación. A esta política se pueden ligar tanto la reforma laboral del 2002, como una serie de programas temporales, como la exoneración del pago de parafiscales<sup>3</sup> por parte de las empresas, refinada por medio de la Reforma Tributaria del gobierno Santos (2010-2018) la cual los “reemplaza” por un impuesto

---

<sup>3</sup>Los parafiscales son aportes obligatorios que corresponden al empleador en beneficio de sus trabajadores. Fueron parte de las políticas del exiguo estado de Bienestar colombiano y están destinados a cajas de compensación familiar, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y al servicio nacional de aprendizaje –SENA.



único, con el objetivo de incentivar a las empresas a crear empleo formal, algo que no ha sucedido.

En lo concerniente al Salario Mínimo (SM) después de decretarse la unificación a nivel nacional de la política de determinación del salario mínimo en 1984 y el cambio de la definición del reajuste basado en la inflación esperada a mediados de 1990 (CORTÉS, 2010), la determinación del salario mínimo se hace mediante la conformación de una mesa de negociación entre el Gobierno, los representantes de los empleadores y los representantes de los trabajadores (las Centrales Sindicales), si la negociación no es exitosa, el Gobierno define el salario por medio de Decreto. Durante el período de 2000-2017 generalmente las negociaciones salariales tripartitas fracasaron definiéndose el SM por Decreto, en general los salarios se fijaban más cercanos a la propuesta de los gremios empresariales que a la de los sindicatos.

En términos generales, el aumento de los salarios en la primera década del siglo XXI no han superado los niveles de precariedad heredados,

[...] el salario mínimo, el salario de los obreros y empleados de la manufactura, durante el período 1975-2005, han crecido en términos reales al 0.25%, 1.45% y 2,38% respectivamente. La depresión de los salarios se profundiza especialmente en el período 1990-2002 y acompañado de tasas de desempleo superiores al 16% (...) Al analizarse los resultados antes y después de la apertura, se encuentra que en el período 1975-1990 al productividad anual fue de 1.37%, mientras que en el período 1990-2005 de apertura de la economía colombiana, la productividad del trabajo fue de 0.47% y el salario mínimo en términos reales fue de 0.24% y 0.12% respectivamente (RODRÍGUEZ, C; et al., 2008).

Es así, que el nuevo siglo no trae grandes cambios en lo que respecta a las políticas de flexibilización laboral, por el contrario, las medidas tomadas las profundizaron, incluso la política de apoyo al capital fue aún más clara bajo el programa de “Seguridad democrática y Confianza



inversionista” que fortaleció las exenciones tributarias y los apoyos necesarios para asegurar la inversión privada, fortaleciendo la política de reducción de costos laborales y subsidiando al capital. Así lo corroboran muchos investigadores en Colombia, incluso de diversa posición ideológica.

Los programas que integraron la política laboral del gobierno de Álvaro Uribe no cambiaron ni las condiciones de empleo ni la estructura del mercado laboral ni se consiguió generar tanto empleo como se planteó al inicio del mandato. (SÁNCHEZ, 2011, p. 212)

En suma, la reforma [laboral] no afectó adversamente la calidad del empleo pero tampoco ha resultado eficaz para impulsar la demanda por empleo formal y para potenciar los efectos de la recuperación económica. (GAVIRIA, 2004, p. 28)

La continuidad de la política laboral se dio con el gobierno Santos (2010 - 2018), sumado a la estrategia de especialización de la producción minero-energética, la cual el programa de desarrollo denominó como la “locomotora minera”, haciendo referencia a que uno de los motores del crecimiento económico sería este sector.

La argumentación frente a lo laboral continúa siendo “el trabajo como un costo”. En ese sentido, el gobierno Santos adelanta dos políticas que finalmente se contradicen, una que pretende disminuir costos laborales disminuyendo los costos parafiscales sobre la nómina, y otra, una estrategia de “formalización laboral”. Estas dos estrategias se definieron por medio de la Ley 1429 de 2010, de formalización y generación de empleo, y 1607 de 2012, de reforma tributaria (PINEDA, 2015).



### 3 BALANCE PARA EL SIGLO XXI<sup>4</sup>

Luego de una explicación contextual que muestra los problemas estructurales en el mundo del trabajo desde la formación de la República de Colombia, se hizo un rápido recorrido por las reformas de la década de los 90's y el siglo XXI, esto nos deja un panorama que exige de un balance sobre las variables e indicadores del mundo laboral colombiano.

A continuación, se presenta un breve balance de las principales variables del mundo del trabajo en Colombia con el fin de mostrar la precariedad estructural que no se resolvió, y en algunos casos, se profundizó. Se espera dar un panorama de las tareas aún pendientes y de algunas que hoy se observan con más detenimiento (como las brechas de género) que exigen de una política laboral integral con sesgo hacia el trabajo, es decir, una reforma que observe al trabajo como un derecho humano, como parte esencial del desarrollo de los individuos y de las sociedades y no como un "costo". Para esto se usarán las reflexiones finales en donde se exponen algunas propuestas.

### 4 MUNDO DEL TRABAJO: PROBLEMAS ESTRUCTURALES NO RESUELTOS

Los grandes problemas estructurales presentados en la economía colombiana son una deuda pendiente, los gobiernos de las últimas décadas al contrario de solucionarlos en algunos casos se han agravado, o se han transformado sin mejoras reales. Las desigualdades de ingreso, las brechas de género, los altos niveles de informalidad, la precariedad de los empleos formales, entre otras, refieren a un mundo laboral con grandes tareas y pocas políticas laborales.

---

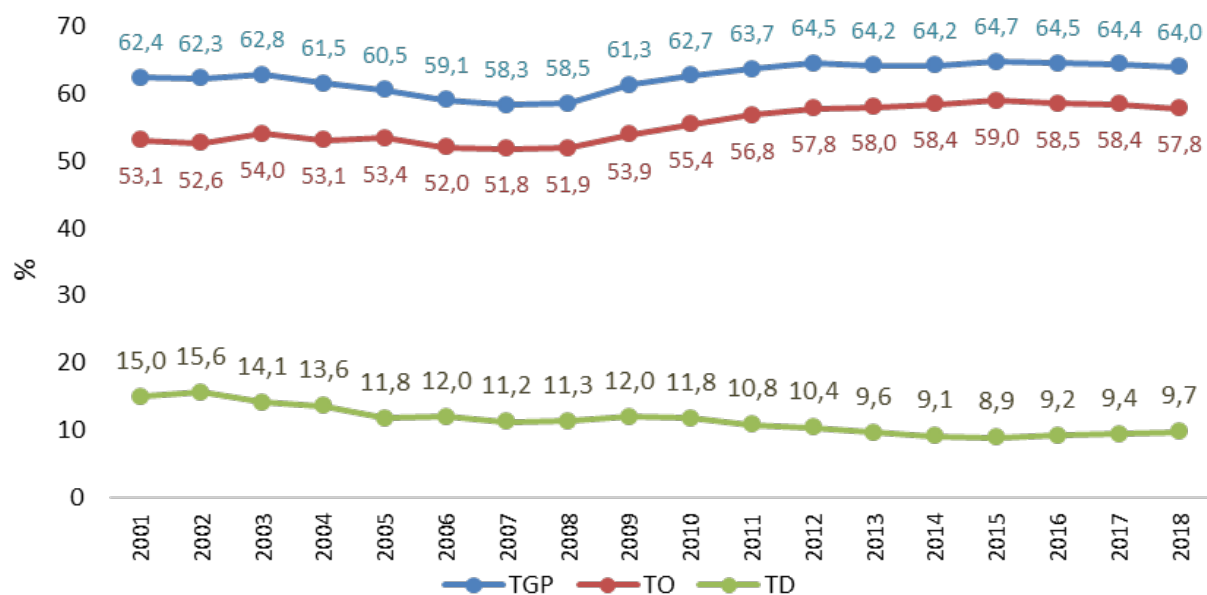
<sup>4</sup> Este aparte tiene secciones elaboradas tomando datos y análisis del informe de coyuntura de 2018 de la Escuela Nacional Sindical (AGENCIA DE INFORMACIÓN LABORAL, 2018).



En lo que lleva el siglo XXI, las variables del mundo del trabajo no han variado sustancialmente. Como se muestra en el Gráfico 1, si bien se ha observado un aumento de la tasa de ocupación y la disminución del desempleo (aunque las cifras del 2019 están mostrando aumento del desempleo a tasas de más de dos cifras), las variaciones no son sustanciales y arrastran los problemas estructurales de una economía rentista y con sesgo antilaboral.

### Gráfico 1

#### Mercado laboral colombiano 2001-2018



TGP – Tasa Global de Participación

TO – Tasa de Ocupación

TD – Tasa de Desempleo

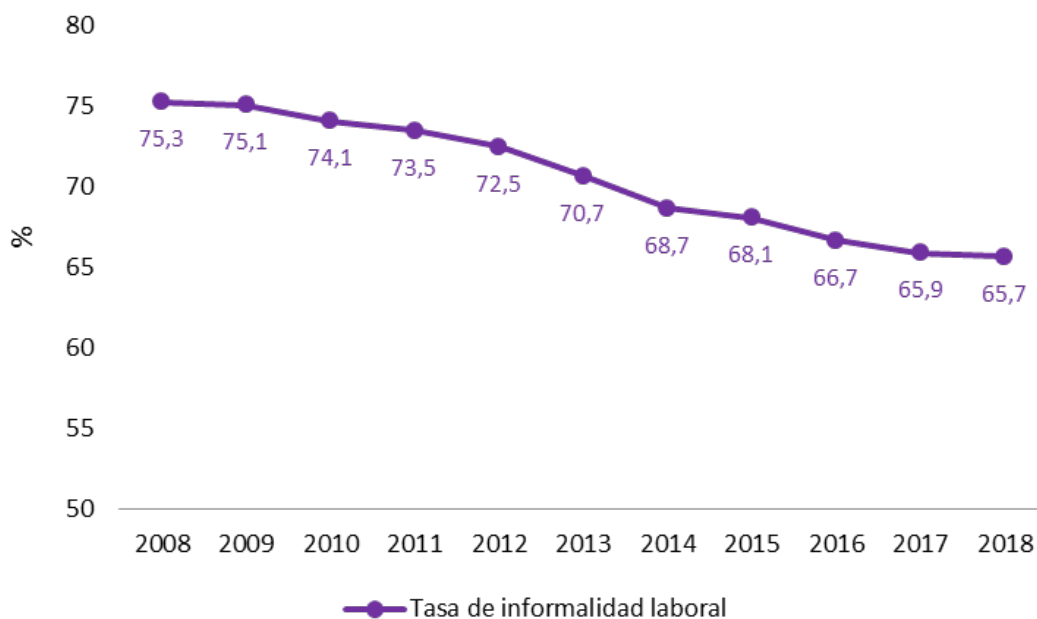
Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares



La informalidad laboral en Colombia es una de las más altas del continente y como es sabido su medición es compleja, siendo que no existe una metodología completa y comúnmente aceptada, por esta razón para el presente trabajo medimos la informalidad por medio del indicador “acceso a salud, pensiones y riesgos laborales”. Teniendo en cuenta esta medición (ver gráfico 2), la informalidad ha bajado en el periodo 2008-2018<sup>5</sup>, sin embargo, es importante aclarar que sigue siendo significativamente alta teniendo un 65,7% de la población que aún no tiene acceso a la seguridad social básica.

## Grafico 2

### Tasa de informalidad (por acceso a salud, pensión y riesgos laborales)



Fuente: Cálculos propios con información de Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco) del Ministerio del Trabajo.

<sup>5</sup> Se toma solo este período de tiempo porque existen problemas con la compatibilidad de las series por cambios de metodología.



Una razón que puede explicar dicho resultado, fueron las medidas tomadas por el gobierno Santos donde se obliga a los trabajadores por servicios a afiliarse a la seguridad social para poder ser contratados, pero, estos trabajos son por periodos cortos de tiempo, y no existe contrato laboral formal, en ese sentido, al ser naturalmente trabajos irregulares, no tienen realmente este cubrimiento ni responderían a un concepto real de formalidad. Una cifra que refuerza este argumento son los datos sobre cobertura del sistema de pensiones.

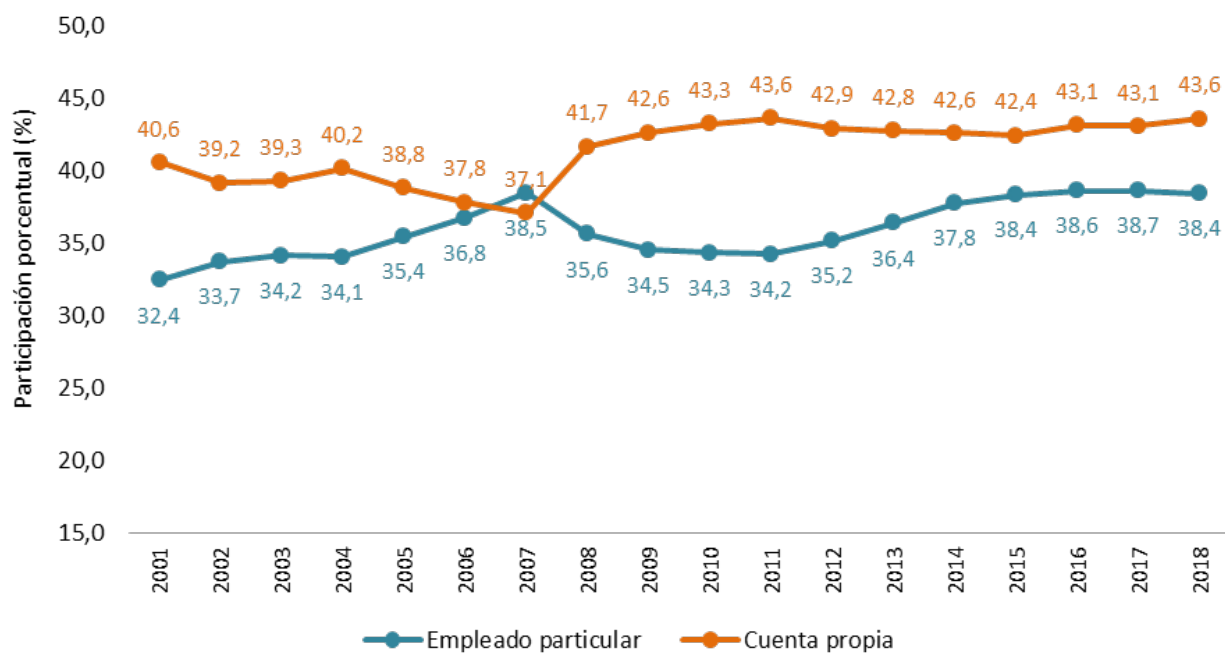
Según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cociente entre cotizantes y población ocupada tuvo un movimiento ascendente desde el 31% a principios del año 2017 al 36% en junio del mismo año. Esto significaría que 1,08 de cada 3 ocupados colombianos cotizó al sistema pensional en la última fecha. No obstante, las cifras podrían cambiar si revisamos otras fuentes de información. La Escuela Nacional Sindical (ENS, 2017) - señaló en su último estudio sobre la coyuntura laboral que "...de 10 ocupados que hay, cinco están dedicados al rebusque de los que solo tres cotizan y únicamente uno llega a pensionarse". Y, en el mismo artículo, destaca que solo 32 de cada 100 personas adultas reciben una pensión. (PANIAGUA, 2019)

Otro indicador que muestra la tendencia flexibilizadora de las reformas es la relación entre trabajadores privados y los cuenta propia, como muestra el Gráfico 3, la relación entre trabajadores privados y trabajadores por cuenta propia siempre ha sido negativa, hasta antes de la crisis del 2008 la tendencia iba a revertirse, sin embargo, la crisis y su no recuperación ha reforzado la tendencia y hoy los trabajadores por cuenta propia es la mayor ocupación que tienen los colombianos, como se muestra en la Tabla 1.



Gráfico 3

## Empleado particular y por cuenta propia



Fuente: Cálculos propios con información del DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Tabla 1

Población ocupada según sexo y posición ocupacional									
Total Nacional - Datos para el primer trimestre de cada año									
Concepto	Ene-mar 2017			Ene-mar 2018			Ene-mar 2019		
	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H
Ocupados Total Nacional	21754,7	41,2	58,8	21831,1	41,0	59,0	21945,0	41,1	58,9
Obrero, empleado particular	8509,7	41,4	58,6	8556,5	41,3	58,7	8692,1	41,0	59,0





Obrero, empleado del gobierno	791,6	47,3	52,7	784,1	48,2	51,8	874,8	46,7	53,3
Empleado doméstico	679,0	96,9	3,1	620,2	94,6	5,4	692,6	95,3	4,7
Trabajador por cuenta propia	9448,8	38,4	61,6	9469,8	38,0	62,0	9388,9	38,9	61,1
Patrón o empleador	836,7	23,4	76,6	907,9	28,2	71,8	799,4	25,7	74,3
Trab familiar sin remuneración*	827,4	64,8	35,2	863,8	63,7	36,3	780,8	62,8	37,2
Jornalero o peón	647,1	6,0	94,0	612,9	6,6	93,4	703,0	5,0	95,0
Otro	14,3	75,9	24,1	15,9	79,2	20,8	13,4	56,0	44,0

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares

Nota: Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

M:mujeres, H:hombres.

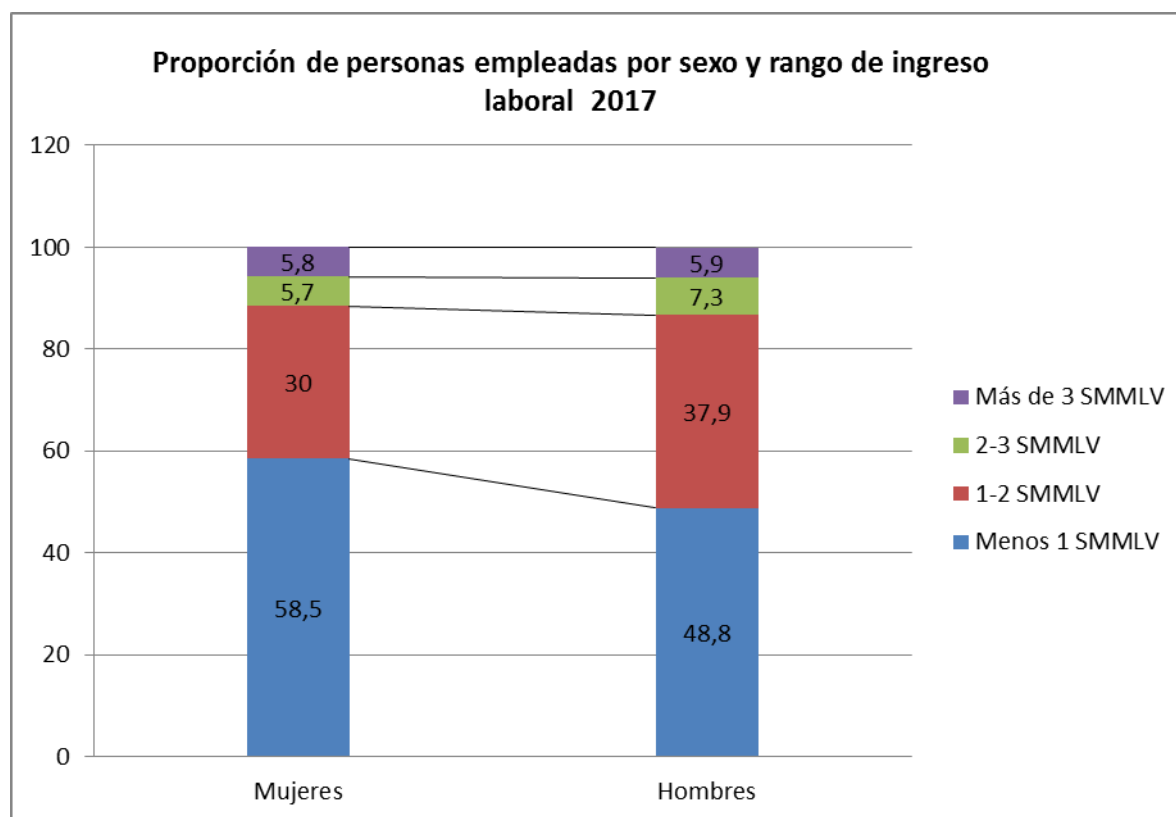
\* Incluye trabajadores familiares sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares a partir de agosto de 2006.

En términos de ingresos laborales, sumado a lo expuesto anteriormente en relación al salario mínimo, la estructura precaria de ingresos en Colombia es una de sus principales características. Como se observa en el gráfico 4, para el 2017 la estructura de ingresos es sumamente precaria y más aún cuando se analiza con enfoque de género. Tenemos que casi la



mitad de los hombres empleados ganaban hasta un salario mínimo<sup>66</sup> mientras que casi 60% de las mujeres tenían dicho ingreso. Si vemos el gráfico notamos que prácticamente entre el 85% y el 90% de la población colombiana gana hasta dos salarios mínimo, valor que no alcanza el valor del Salario Mínimo Vital, es decir ni siquiera tienen acceso a lo básico para sobrevivir.

**Gráfico 4**



SMMLV - Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

Elaborado por Garcia y Morán (2018, pag. 73). Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares

<sup>66</sup> Para el 2017 el salario mínimo era de \$737.717, mas o menos un equivalente a U\$250. Teniendo en cuenta que el valor del Salario Mínimo Vital tendría que ser de \$1.600.000, aproximadamente U\$550.



## 5 TERCERIZACIÓN O CONTRATOS DISFRAZADOS DE TRABAJO

Dentro de las grandes transformaciones del trabajo en el capitalismo contemporáneo se han extendido las prácticas empresariales, tanto en el sector público como en el privado, de estrategias de contratación que ocultan las relaciones laborales formales por medio de procesos de tercerización, los cuales flexibilizan la contratación, evaden responsabilidades con respecto a los derechos adquiridos y logran impedir la sindicalización. La legislación colombiana, como se expuso anteriormente, permite por un lado, legalizar estas prácticas, y, por otro, tener un sistema de control suficientemente débil que se adapta a las necesidades de las empresas reductoras de costos laborales.

En ese sentido, diferentes han sido las estrategias que se han presentado para tercerizar las relaciones laborales, hasta el año 2012 la principal figura de tercerización eran las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), que en 2012 se calculaban en 2.857 cooperativas que vinculaban a 386.138 trabajadores que prestaban sus servicios a terceros. Para 2016 habían caído a 724 CTA que tercerizaban a 90.230 personas. Rompiendo con la esencia de las CTA como estrategias colectivas de trabajo, en Colombia fueron usadas para transformar los contratos directos en contratos por medio de dichas empresas, trabajadores que eran despedidos de las empresas, volvían a ser contratados por esta mediación, sin derechos y bajo condiciones precarias, los sectores más comunes en el uso de estas prácticas fueron los servicios personales de limpieza y seguridad.

Sin embargo, gracias a las luchas de los sindicatos colombianos con el apoyo de los sindicatos de Estados Unidos se logró desenmascarar esta forma ilegal de contratación, razón que explica la caída en el número de contrataciones. A pesar de esto, las CTA fueron en parte reemplazadas, como forma tercerizada de contratación por las Empresas de Servicios Temporales (EST) que estuvieron cerca de desaparecer por el auge de las CTA y crecieron a



partir del 2012 ofreciendo a las empresas la mano de obra de 595.590 personas y en 2016 agruparon a 480.366 trabajadores y trabajadoras.

Sumado a las EST, la decadencia de las CTA hizo que algunas se transformaran en “sindicatos” de papel que fueron usados para firmar Contratos Sindicales con empresas públicas y privadas, especialmente del sector de la salud, para suministrarle a las empresas personal, sin cumplir plenamente las leyes laborales y con opacidad por falta de registros confiables. Sin embargo, según datos de la ENS (2018) se pudo recaudar la información que 2012 se suscribieron 708 contratos sindicales, y en el 2016 ascendían a aproximadamente 1.026.

Adicional a este panorama, la flexibilización y la tercerización se ven reflejadas en el masivo uso de las figuras de Sociedades por Acciones Simplificadas –SAS- y los Contratos de Prestación de Servicios que no entran a ser parte de contratos laborales y, por lo tanto, no están cobijados por las normas laborales vigentes.

Un aspecto que vale la pena resaltar es que el gobierno Santos se diferenció en cierta medida de los gobiernos anteriores debido al interés que tenía de entrar a ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a los acuerdos bilaterales con Estados Unidos dentro de la firma del Tratado de Libre Comercio entre los dos países, en ese sentido, presionado por sindicatos de Estados Unidos y de otros países, se decretaron normas con el interés de eliminar o controlar la tercerización, así que desde 2011, en virtud de la Ley 1429 de 2010 y el Decreto 2025 de 2011 se proponía cambiar multas por nuevos puestos de trabajo, creando los Acuerdos de Formalización Laboral - AFL. Lamentablemente ha sido una figura inocua o de poco impacto, pues entre 2012 y 2017 se suscribieron 260 AFL que beneficiaron apenas a 42.713 trabajadores de todo el país, casi todos con contratos a término fijo de hasta un año, por obra labor o por contrato de prestación de servicios.

Uno de los problemas estructurales de la economía colombiana es la baja sindicalización, este fenómeno se ha reforzado a partir de los años 80’s con una macabra combinación entre reformas antisindicales y violencia sindical. Es así que tenemos una tasa de sindicalización de



4,6% en el 2017 (en valores absolutos corresponde 1.028.764 sindicalizados). Sumado a esto, los sindicatos sufren de una gran fragmentación según cifras del Informe de Coyuntura de la ENS, mientras en el 2016 existían 5.449 sindicatos, en el 2017 la cifra ascendía a 5.523, donde el 80% de estos cuenta con menos de 100 afiliados. Además, no se ha logrado un proceso de unificación sindical ni por medio de sindicatos nacionales de industria, ni con el fortalecimiento de Centrales Sindicales centralizadas.

Por sectores económicos, se encuentra que las y los afiliados se concentran en el sector servicios (51,8%), la industria manufacturera (11,7%), comercio (9,4%), agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (9,0 %), transporte, almacenamiento y comunicaciones (8,4%). Es interesante resaltar que los principales sectores económicos que aportan al PIB nacional son los que menores tasa de sindicalización presentan, estos son explotación de minas y canteras con el 10,2% e intermediación financiera con el 8,0%.

Por otro lado, las diferencias entre el sector público y privado son abismales, mientras el primero observa una sindicalización del 42% (aunque baja para este sector), el segundo apenas tiene una tasa de 2,6%.

El informe de la ENS expone un hecho supremamente grave en relación a derechos laborales, no solo la cobertura de la negociación colectiva es muy baja (7,4% de la población ocupada para el 2015) sino que esta tasa incluye figuras “ilegales” que ocultan los contratos legales, éstas son el contrato sindical y el pacto colectivo, es decir que es posible que no se logran ganancias reales para los trabajadores cubiertos. Los demás trabajadores cubiertos por estas negociaciones hacen parte de las figuras legales por medio de la negociación sindical legítima, como lo son la convención colectiva de trabajo (CCT) y los Acuerdos Laborales (en el sector público).

Esta baja cobertura legal se explica por la baja sindicalización del sector privado y porque el reconocimiento parcial o limitado de ese derecho a los sindicatos de empleados de la administración pública fue a partir del año 2013, al reglamentarse la Ley 411 de 1997 con el



Decreto 1092 del 2012 y posteriormente con el Decreto 160 del 2014. Derecho que se consiguió luego de grandes movilizaciones y luchas por parte del sector público.

Otro aspecto, particular en Colombia, es la violencia antisindical que existe en el país desde la formación misma de los primeros sindicatos, desde la masacre de la bananera en 1928 (denunciada por Gabriel García Márquez en Cien años de soledad) hasta los continuos asesinatos y persecuciones a sindicalistas, sindicatos y estructuras sociales que actúan en el campo laboral. Los trabajos realizados por ONG's de derechos humanos y otros autores muestran como los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez revelaron una clara persecución a los movimientos sociales y en particular a los sindicatos, así como un nivel bajo de posibilidades de participación en las políticas laborales y en las mesas de negociación.

Los derechos para la libre asociación son mermados no solamente por vía judicial sino por la Guerra Sucia y los asesinatos selectivos a los sindicalistas. Entre 2002 y 2007 se rechazaron 491 iniciativas de trabajadores tendientes a la creación de un sindicato. De igual forma, es el único país en América Latina en el que el gobierno tiene la facultad de disolver un sindicato por vía judicial. (VIDAL, 2012, p. 1)

En el informe del 2018, la ENS muestra que desde el 1 de enero de 1973 hasta el 10 de abril de 2018, se registraron al menos, 14.638 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas, entre la cuales se han documentado 3.149 homicidios, 399 atentados, 238 desapariciones, 7.167 amenazas de muerte, 105 torturas, 668 hostigamientos y 1.897 desplazamientos forzados. De los sindicalistas quienes han perdido su vida, 2.823 eran hombres, 326 eran mujeres y 912 eran dirigentes sindicales.

De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical (ENS), del total de asesinatos de sindicalistas en el mundo, en la última década, el 63% tuvo lugar en Colombia, lo cual en cifras concretas significa el homicidio de 1081 sindicalistas. Para tener una mejor perspectiva de la verdadera magnitud



de estas cifras, se debe tener en cuenta que el segundo en la lista de países con mayor número de sindicalistas asesinados es Brasil, con el 7,01% del total. (VIDAL, 2012, p. 17)

## REFLEXIONES FINALES

El nuevo milenio trajo una serie de cambios en las tendencias de política para Colombia, las reformas de la década de los 90 cambiaron radicalmente las relaciones laborales, disminuyendo la ya precaria acción del Estado no solo en materia económica sino jurídica, restringiendo los derechos laborales y llevando adelante una política de disminución de costos y por lo tanto, de retracción de los salarios.

Para inicios de la década del 2000 se concibió una Reforma Laboral encaminada a la profundización de la flexibilización, continuando con la política hacia la oferta, con subsidios, exenciones y apoyo al capital por un lado, y desregulación y disminución de los derechos laborales por el otro. Bajo el programa presidencial llamado “Seguridad democrática y Confianza inversionista”, se orientó la política económica al objetivo de dar las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada y en especial del capital extranjero. Uno de los motores insignia del gobierno fue la inversión en el sector minero-energético, sector que permite obtener ganancias monopolísticas con poca generación de empleo. Política que continuó el gobierno Santos a partir del 2010.

Finalmente, las posibilidades de diálogo de la política laboral durante los dos gobiernos Uribe y Santos fueron prácticamente nulas, es el caso de los fracasos de las negociaciones tripartitas para la determinación del salario mínimo sumado al auge de la persecución a las organizaciones sindicales y movimientos sociales.

Ante este panorama expuesto en el trabajo, se propone una agenda de trabajo que abra el diálogo entre los actores laborales y sienta las bases necesarias para transformar las estructuras antisindicales y antilaborales que caracterizan no solo la legislación en Colombia



sino la actuación de las instituciones gubernamentales y empresariales. En ese sentido se proponen algunos puntos que dan un primer paso hacia ese objetivo.

En el largo plazo, es clara la necesidad de generar una reforma laboral integral con sesgo a favor del trabajo entendido como la esencia del ser humano y el pilar de cualquier nación productiva. Para esto, se exige un largo camino de participación y reconocimiento de los actores en disputa, como este es el horizonte que se propone, mientras caminamos hacia ese punto se necesitan pasos intermedios que vayan construyendo un espacio de confianza y respeto. En el mediano y corto plazo, se propone:

Poner en marcha los convenios, normas, leyes que respeten los derechos de los trabajadores, así como implementar la agenda de trabajo decente de la cual Colombia ha sido signataria, pero como se ha mostrado, no lo lleva a la realidad. En esta agenda se debe incluir el sector rural el cual ha sido un actor fundamental en el trabajo, pero que no ha tenido el reconocimiento necesario. Esto último, es fundamental dentro del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en el 2017, lo que asegura la no repetición de una guerra sufrida por más de 50 años en Colombia.

Se necesita reforzar políticas focalizadas para cerrar las brechas de género, de raza y de condición social, eliminar el trabajo infantil y abrir las oportunidades para los jóvenes que están abandonando el mundo del trabajo y del estudio ante la falta de alternativas. Todo esto exige mejorar los sistemas de inspección, vigilancia y control.

En lo que respecta al ingreso laboral, se debe asegurar que el ingreso mínimo por lo menos alcance a cubrir el Salario Mínimo Vital que asegure el acceso a lo básico a los trabajadores y sus familias. Así mismo, adoptar medidas que cierren las brechas salariales y mejoren las condiciones de los trabajadores más precarios.

Reconocer, fortalecer y proteger las organizaciones colectivas de los trabajadores, es necesario transformar la visión de pugna antisindical, para entender a los sindicatos como





actores fundamentales en los procesos productivos, laborales, administrativos y económicos de las unidades productivas y del desarrollo del país.

Estos apuntes se dejan como parte de un debate necesario en medio de un contexto complejo en la historia de Colombia, esperamos que se abra el espacio y se logre llevar adelante reformas que permitan acercar el mundo laboral hacia un mundo más digno, justo y estable para los y las trabajadores.

## REFERENCIA

AGENCIA DE INFORMACIÓN LABORAL, Medellín, Colombia, 30 abr. 2018. Disponible en: <<http://ail.ens.org.co/informe-especial/saldar-la-deuda-con-las-y-los-trabajadores/>>. Consultado el: 10 de feb. 2019.

CARDOSO, C., & BRIGNOLI, H. *Historia económica de América Latina*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

CORTÉS, J. Políticas de salarios mínimos en Colombia. Una lectura entre la teoría y la realidad. *Equidad y Desarrollo*, v. 13, 2010, p. 119-126.

ENS, Escuela Nacional Sindical. *Sistema de información Sindical y Laboral*. Medellín: ENS, 2011.

\_\_\_\_\_. *Informe de coyuntura 2017*, Medellín, 2017. Disponible en: <<http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/ensayos-laborales-n-o-30-saldar-la-deuda-con-las-trabajadores-y-trabajadores-informe-nacional-de-coyuntura-social-y-laboral-2017/>>. Consultado el: 10 de feb. 2019.

\_\_\_\_\_. *Informe de coyuntura 2018*, Medellín, 2018. Disponible en: <<http://ail.ens.org.co/informe-especial/saldar-la-deuda-con-las-y-los-trabajadores/>>. Consultado el 30 de mayo de 2018.

FAJARDO, L. E., & GUATAQUI, J. C. La Corte Constitucional y la flexibilidad del Mercado Laboral. *Revista Economía Institucional* [online], vol. 2, n. 3, 2000, p. 80-103.

GARCIA, A., MORÁN, A. Nueva estructura de la fuerza de trabajo con enfoque de género: aplicación a las estadísticas de trabajo en Colombia. Em COLOMBIA. Departamento



Administrativo Nacional de Estadística – DANE (Org.) *Investigas: estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*. Bogotá, 2018.

GAVIRIA, A. Ley 789 de 2002 ¿Funciono o no? *Serie Documentos CEDE 2004-45*, 2004, 1-48.

MELLO, J. M., & NOVAES, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In NOVAES, F. *História da vida privada no Brasil: contraste da intimidade contemporânea*. Sao Paulo: Companhia de Letras, 1998.

Ministerio de Hacienda. *Boletín de Seguridad Social*, n. 8, 2017.

OCAMPO, J. *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Bogotá: Siglo XXI-Fedesarrollo, 1984.

PANIAGUA, R. *El Sistema Pensional Colombiano: de la baja cobertura a la pensión universal*. Proyecto de Maestría, Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2019.

PINEDA, J. Colombia: el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo y las políticas de formalización. *Cuadernos del Cendes*, año 32, n. 89, Tercera Epoca Mayo-Agosto, 2015.

RODRÍGUEZ, O., y ARÉVALO, D. La historiografía económica de Colombia del siglo XIX. En ZAMBRANO, Bernardo T. (Comp.). *La historiografía al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994.

RODRIGUEZ, C; GAMBOA, V; ROMERO, C; NOVOA, C. *Finanzas y Política Económica*, v. 2, n. 1, 2008, p. 3-22.

SAFFORD, F. The ideal of the practical. Colombia's Struggle to form a Technical Elite. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n. 8, Universidad Nacional de Colombia, 1976.

SANCHEZ, M. Política Pública Laboral del Gobierno de Álvaro Uribe 2002-2010. *Revista Latinoamericana de Estudios do Trabalho*, v. 16, 2011, p. 183-217.

VIDAL, J. *Panorama del Sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Fescol, 2012.

