

MONOGRAFÍA DE GRADO

**EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE EN COLOMBIA A
PARTIR DE LA DOCTRINA JURÍDICA Y LOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS**

ESTUDIANTES:

FREDY ANTONIO GUTIÉRREZ HENAO

FABIÁN SEBASTIÁN GUERRA ALVEZ



PROGRAMA:

PREGRADO DE DERECHO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

SEDE MEDELLÍN

2022

TABLA DE CONTENIDO

Resumen

Introducción

- 1. Origen del concepto de trabajo decente**
 - 1.1. Algunos aportes teóricos al concepto de trabajo decente
 - 1.2. Trabajo digno y trabajo decente en Colombia
 - 1.3. Pilares fundamentales del trabajo decente
- 2. Estado actual y materialización del trabajo decente en Colombia**
- 3. Políticas Públicas de trabajo decente en Colombia**
 - 3.1. Desarrollo conceptual de las políticas públicas
 - 3.2. Modelos de análisis de formulación de políticas públicas
 - 3.2.1. Modelo racionalista
 - 3.2.2. Modelo incrementalista
 - 3.2.3. Modelo elitista
 - 3.3. Enfoques de análisis de la implementación de políticas públicas
 - 3.3.1. Enfoque *top down*
 - 3.3.2. Enfoque *bottom up*
 - 3.4. Las políticas públicas en el marco del trabajo decente
 - 3.4.1. Departamento de Boyacá
 - 3.4.2. Departamento del Amazonas
 - 3.4.3. Departamento de Nariño
 - 3.4.4. Bogotá
 - 3.4.5. Medellín

Síntesis final y Conclusiones

Referencias

RESUMEN

El presente estudio tiene como objeto analizar cómo ha evolucionado el concepto de trabajo decente en Colombia, es decir, cuáles son sus retos, sus limitaciones y las posibilidades de materialización a la luz de lo que ha desarrollado la doctrina y la normatividad vigente en Colombia, en especial los avances de su consagración en los planes locales de empleo y en las políticas públicas de trabajo decente en Boyacá, Amazonas, Nariño, Bogotá y Medellín, los cuales, nos van a permitir entender cómo estamos en materia de trabajo decente, qué debemos hacer para mejorar, teniendo en cuenta que el trabajo es uno de los factores que más afecta la vida de las personas; por lo tanto, si se garantizan los presupuestos mínimos del trabajo decente como generar empleo, los derechos en el trabajo, la seguridad social y el diálogo social, lo más probable es que podamos avanzar como sociedad, dado que, como lo ha denominado la Escuela Nacional Sindical en el año 2015, el “trabajo decente es el trabajo estable, con salario digno, acceso a la seguridad social y garantías reales para participar en el diálogo social. El Trabajo Decente es paz”.

INTRODUCCIÓN

“A un hombre le pueden robar todo, menos una cosa, la última de las libertades del ser humano, la elección de su propia actitud ante cualquier tipo de circunstancias, la elección del propio camino”.

El hombre en busca de sentido.

Viktor Frankl.

En los años 90's se presentaron en Colombia dos procesos muy importantes que cambiaron el panorama del derecho laboral; en primer lugar, la constitucionalización del derecho al trabajo, que implica una protección reforzada y la obligación de ser garantizado; este derecho fundamental se encuentra establecido en la Constitución Política de 1991, en los artículos 1, 25 y 53, que mencionan que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana y en el trabajo; que el trabajo es un derecho y una obligación social, en donde toda persona tendrá derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; además que se garanticen derechos como la igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital, estabilidad en el empleo, garantía a la seguridad social y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas.

En segundo lugar, encontramos la implementación del modelo económico neoliberal, que conlleva a la expedición de varias disposiciones jurídicas tendientes a permitir la libertad económica, la libre competencia, la maximización de beneficios, etc., este tipo de disposiciones jurídicas lo que hacen es flexibilizar las relaciones laborales y desregular la legislación laboral vigente.

El fenómeno de la globalización neoliberal ha traído consigo múltiples transformaciones que repercuten directamente en la forma en que las personas desarrollan su trabajo, así como en las modalidades de contratación. Lo anterior se debe a que como hay un cambio del modelo productivo y se empieza a tener en cuenta el mercado laboral, la concepción de lo que se venía entendiendo por trabajo, cambia, convirtiéndose lo típico en atípico y viceversa. Por ejemplo, para el mes de marzo del año 2000 en 7 ciudades, Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto, se habían celebrado 1.576.474 contratos a término indefinido y 557.447 contratos a término fijo. Sin embargo, esta situación sufrió una variación para el mes de junio de la misma anualidad, es decir tres meses después, dado que se redujo el número de contratos a término indefinido a 1.407.090, mientras que los contratos a término fijo aumentaron a 631.073 (Guataquí,2001).

Todos estos cambios en materia laboral y otros tantos que hoy tratan de aplicarse, son un obstáculo para la materialización de aquello que propende el concepto de trabajo decente, que busca establecer la idea de dignidad humana como eje transversal para la aplicación de cualquier norma o cambio que en materia laboral quiere aplicarse y que pueda llegar a afectar la calidad de vida del trabajador.

Además de estos cambios, otro problema que encuentra el desarrollo del concepto de trabajo decente es el subempleo y el empleo informal que son trabajos que no garantizan condiciones de vida digna; el derecho a adquirir una pensión queda en entredicho si no se cotiza a la seguridad social, y como no se realizan los aportes en salud la atención va a ser precaria y el salario va a depender del valor que le otorgue el mercado.

El trabajo formal no es igual a trabajo digno porque en las condiciones que nos encontramos hoy en día, el trabajo formal está tan precarizado como el subempleo o trabajo informal, que se puede afirmar que no se está cumpliendo con los mandatos

de la Constitución. Un ejemplo que ilustra lo que se menciona anteriormente, son los profesores de cátedra que en el año son contratados por cierto tiempo, pero no por el año completo, por lo que se les deja de pagar aproximadamente 4 meses; la pregunta que se debería hacer, es si esto representa trabajo digno y justo, o por el contrario se tiene al trabajador como una mercancía que debe ajustarse a las reglas del mercado.

Desde esta circunstancia se hace necesario entender cómo se ha construido el concepto de trabajo decente, cuáles son sus retos, sus limitaciones y las posibilidades de materialización de su componente a la luz de la doctrina y la normatividad vigente en Colombia.

Para dar cumplimiento con el objetivo general de esta monografía, esto es, generar una discusión en torno del concepto de trabajo decente, que permita analizar su origen, su evolución y su aplicación en Colombia, el trabajo se dividirá en tres capítulos:

En el primer capítulo se iniciará con la definición de trabajo, para luego empezar a desarrollar donde surge el concepto de trabajo decente propuesto por el director general de la OIT, Juan Somavia, desde el año 1999. Seguidamente, se abordarán los pilares fundamentales del trabajo decente, que se denominan de esa manera porque la concreción de cada uno de ellos es una condición *sine qua non*, para que podamos hablar de trabajo decente, entre ellos encontramos las oportunidades de empleo y de ingresos, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

Más adelante, en este mismo apartado, se traerá a colación el desarrollo que han venido realizando varios autores como Ghai, Amartya Sen, Anker, Gerry Rodgers sobre la manera en que debe ser entendido el concepto de trabajo decente, de

cómo generar indicadores que permitan medir la cantidad y calidad del empleo, la aceptabilidad de remuneración y las condiciones de trabajo, los cuales, se encuentran ligados al trabajo decente y digno, y por qué no, al derecho fundamental al trabajo que se encuentra consagrado en el artículo 1 y 25 de la Constitución Política de Colombia. Posteriormente, se llevará a cabo una breve reflexión sobre la diferencia que existe entre trabajo decente y digno, en donde se indicará que, si bien son conceptos diferentes, no se contraponen, sino que van de la mano, en el sentido que el trabajo decente, siempre va a ser trabajo digno.

En el segundo capítulo se abordará el estado actual del trabajo decente en Colombia, como se ha venido materializando y los retos que en materia laboral se tienen para su consolidación. Para el desarrollo de este capítulo se analizará el Informe Nacional Sindical sobre trabajo decente en Colombia 2020-2021, igualmente el informe rural sobre Rezago rural en Colombia Calidad de vida, pobreza y trabajo decente elaborado igualmente por la Escuela Sindical en 2020, específicamente el capítulo sobre trabajo decente rural desde las oportunidades de empleo en Colombia que son un factor determinante al momento de considerar el avance en la materialización del trabajo decente en nuestro país.

Por su parte, en el tercer capítulo se llevará a cabo un desarrollo conceptual de las políticas públicas al tenor de lo esbozado por varios autores como Nioche, Vargas, Velásquez y Arroyave, para luego analizar algunas políticas públicas de trabajo decente y planes locales de empleo de Boyacá, Amazonas, Nariño, Bogotá y Medellín. Para hacer más atractivo dicho análisis, se hará uso de indicadores del DANE sobre el desempleo, informes de trabajo decente de la Escuela Nacional Sindical y los datos del SINDERH –Sistema de información de derechos humanos-, en donde realizan un seguimiento a los hechos de violencia antisindical que se presentan en Colombia.

Título:

Evolución del concepto de trabajo decente en Colombia a partir de la doctrina jurídica y los fundamentos normativos que se han desarrollado en torno a dicho concepto y su materialización en Colombia

Pregunta de investigación

¿Cómo ha evolucionado el concepto de trabajo decente en Colombia a partir de la doctrina jurídica, las políticas públicas de trabajo decente y los fundamentos normativos que se han desarrollado en torno a dicho concepto y su materialización en Colombia?

Objetivo general

Reconocer cómo ha evolucionado el concepto de trabajo decente a partir de la doctrina jurídica, las políticas públicas de trabajo decente y los fundamentos normativos en Colombia.

Objetivos específicos

- Definir el concepto de trabajo decente a partir de las construcciones teóricas que doctrinalmente se han desarrollado sobre dicho concepto.
- Reconocer los principales aportes teóricos al concepto de trabajo decente, sus ventajas y límites.
- Diferenciar conceptualmente la idea de trabajo decente y trabajo digno en Colombia.
- Reconocer los principales componentes del trabajo decente propuestos doctrinalmente para la construcción y aplicación de dicho concepto en la legislación laboral de un país.
- Establecer la relación entre dignidad humana y trabajo decente en el marco de la Constitución Política de Colombia

- Conocer algunas de las principales políticas públicas que se han desarrollado en Colombia a la luz del concepto de trabajo decente y su aplicación en la legislación colombiana.

ORIGEN DEL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE

Antes de iniciar con el concepto de trabajo decente, debemos recordar que el concepto mismo de trabajo aún es tema de discusión en diferentes disciplinas del conocimiento, ya sea por su simplicidad, por su esencia netamente económica y materialista, entre otras posiciones, pero lo que sí es claro, es que en la actualidad dicho concepto ha sido empleado en diversos tratados y convenios para dar forma y sentido a lo que allí se suscribe.

Ahora bien, en términos generales la OIT a definido el trabajo como “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos” y ese concepto es claramente visible en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

Cabe agregar, además, que existen múltiples instrumentos regionales que también consagran al trabajo decente, como “la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996 (parte II, art. 1), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 15) y el Protocolo Adicional a la Convención

Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales [Protocolo de San Salvador], de 1988 (art. 6) (...). De forma similar, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969 (art. 6)".

Estos y otros convenidos han buscado refrendar y materializar la idea misma del trabajo en términos –como ya se ha indicado- de actividades que producen bienes o servicios que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos, pero en muy pocos se ha incorporado el concepto de trabajo decente, a lo sumo, se enuncia como un término que decora las palabras allí contenidas, pero sin más desarrollo y finalidad que la de ser un simple concepto. Al respecto plantea José Almazán (2015): “Sabemos su significado, pero su significado habitual lo hemos limitado a empleo, trabajo asalariado. Sabemos que es mucho más que eso: capacidad creadora, construcción social, desarrollo humano, solidaridad... Muchos de los trabajos que desarrollamos, sin ser empleos, son imprescindibles para la vida humana (el trabajo en el hogar y la familia, el del cuidado, el voluntariado...) y sin ellos el empleo no se podría sostener.”

El tema del trabajo decente es un tema relativamente nuevo, que ocupa un lugar importante dentro de las preocupaciones sociales de los estados y las organizaciones que buscan garantizar los derechos de los trabajadores y una vida digna. Recordemos que según la OIT el trabajo es la instancia a través de la cual las personas obtienen los recursos necesarios para realizar sus proyectos de vida de manera autónoma. Ahora bien, más que una instancia para obtener recursos, el trabajo es una forma de integración social, un medio de realización personal que en condiciones decentes permite que el trabajador aporte productivamente sus actitudes y aptitudes a la sociedad.

Ahora bien, conceptualizar el trabajo decente no es tarea fácil, es un concepto que podríamos denominar aún en construcción y que dependerá de múltiples factores sociales, políticos, culturales y económicos para su realización. Empecemos entonces por indicar que el trabajo decente como concepto empezó a ser usado en junio de 1999 cuando el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que para esa época era el señor Juan Somavia (1999) señaló que “el mundo se encontraba en un período de adaptación a una economía naciente, caracterizada por el surgimiento de modelos inequitativos de distribución de las riquezas, y que a raíz de la creciente desigualdad aquel era un período de inestabilidad”.

A la luz de estos nuevos cambios en materia económica y social la OIT, en aras de evitar que se acrecentará aún más la brecha de desigualdad, optó por adoptar como objetivo principal la promoción del trabajo decente. Para referirse al nuevo objetivo que guiaría la acción de la organización, el director general usó las siguientes palabras: “Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999). Y agregó que para cumplir con ese propósito era necesario trabajar sobre cuatro objetivos estratégicos:

1. Las oportunidades de empleo e ingresos
2. La promoción de los derechos fundamentales en el trabajo
3. La protección social
4. El diálogo social

En ese primer momento, el concepto de trabajo decente se integró alrededor de la idea de promoción de oportunidades de empleo productivo tanto para hombres como para mujeres, pero no pensando en cualquier empleo productivo, sino en el que se ajustara a ciertas condiciones de calidad y respeto por el diálogo social y los

derechos de los trabajadores. Con objetivos claramente definidos la OIT ha procurado por delimitar aún más el concepto de trabajo decente, de manera que este pueda materializarse en la práctica y no sea confundido con otras condiciones y acepciones laborales como el trabajo digno, que si bien en ocasiones son utilizados como sinónimos, en nuestro país, tienen fuentes normativas diferentes, de aquí, que el concepto de trabajo decente ha sido trabajado fuertemente por la OIT desde 1999 y la noción de trabajo digno constituye el referente normativo fundamental del ordenamiento jurídico Colombiano en materia laboral. Ahora bien, no es que estos conceptos sean antagonistas, o que vayan por caminos separados en la búsqueda del trabajo decente, muy por el contrario, se complementan y convergen positivamente en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible.

Como ya hemos indicado, desde 1999 la OIT se ha propuesto elaborar, delimitar con mayor precisión el concepto de trabajo decente, de manera que este pueda ser más operativo y contrastar con la realidad del trabajo en los diferentes países del mundo, y es que la tarea de encontrar fundamentos normativos que cobijen exclusivamente el concepto de trabajo decente no es tarea sencilla, se trata más de un concepto doctrinal en evolución, esto debido quizás a lo reciente del mismo o bien a las implicaciones que puede tener para un estado materializarlo normativamente.

Y es que la materialización no sólo se trata de crear un manual normativo sobre cómo entender y aplicar el concepto de trabajo decente, hay que ir más allá, entretejiéndolo con lo ya existente, esto es, tratados, convenios, programas y normas, pero además creando otros, que fortalezcan y legitimen su uso y aplicación en un estado. Si revisamos gran parte de los convenios que en materia laboral se han suscrito antes de 1999 e incluso hasta hace muy poco, encontraremos que no existe una noción clara y definida de trabajo decente o bien se suele reemplazar con palabras como garantías laborales, protección social, entre otras, que si bien aportan a la configuración y materialización de este concepto, no son por sí solos trabajo decente.

De este modo, es claro que el concepto de trabajo decente tiene más arraigo en fuentes doctrinarias que normativas. En algunos instrumentos de derecho internacional se encuentra simplemente mencionado, pero no alcanza por sí mismo un significado propio y muy por el contrario se asemeja más a la idea de trabajo digno que tenemos en Colombia.

Frente a esta situación, explican Juan Fernando Jaramillo Pérez y Rodrigo Uprimny Yepes (2007) que “para el caso de otras herramientas normativas del derecho internacional (como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad), los componentes que hacen parte del concepto de trabajo decente son mencionados como elementos relacionados con el derecho al trabajo, pero en ningún caso aparece alguna consagración del concepto de trabajo decente.

Ahora bien, es importante reiterar que este concepto se encuentra en construcción y la manera como hoy lo plantea la OIT es demasiado general, de allí la necesidad de delimitarlo y traducirlo en indicadores claros que finalmente puedan materializarse en la realidad de cada país, es por ello por lo que la tarea no es simple, y es allí donde dicha noción de trabajo decente es objeto de múltiples intentos doctrinarios por precisarla. La misma OIT encomendó a su Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) la tarea de crear un paradigma del trabajo decente que contará con una estructura teórica de fondo para poder integrar programáticamente los cuatro objetivos estratégicos que configuran el trabajo decente.

Fue entonces cuando el IIEL precisó que los cuatro objetivos estratégicos de la OIT no eran simples finalidades, sino que representaban los componentes mismos del concepto de trabajo decente. Como ya hemos indicado, el concepto de trabajo decente tiene poco fundamento normativo pero amplia base doctrinaria. Algunos de los intentos más importantes por precisar el concepto están en: Egger y Sengenberger (2001); Dharam Ghai (2006); Sen (2008); Uriarte (2001); Barreto

Ghione (2003); Espinoza (2004) quienes han buscado a partir de fundamentos teóricos y prácticos que se logre materializar este concepto.

Dentro de los argumentos doctrinales más sólidos en los que confluyen los autores ya mencionados para sustentar la necesidad de un concepto de trabajo decente tenemos, en primer lugar, que contar con trabajo, esto es, suficiencia entre la oferta y demanda laboral y por ende una remuneración acorde con las labores realizadas. Cuando hablamos de suficiencia en el trabajo no sólo nos remitimos a la modalidad de contrato laboral, sino a todas las modalidades de que se disponga en el país y todas ellas en iguales condiciones de acceso y seguridad social. Cabe agregar como indica (Ghai, 2006) que las condiciones de empleo tales como forma de pago, jornada laboral, tipo de empleador entre otros, varía de país en país de acuerdo a diversos factores de desarrollo, tales como ingresos, distribución de los recursos, existencia de políticas económicas y laborales, entre otros factores.

Ahora bien, teniendo en cuenta la dimensión del concepto de empleo y las particularidades que este puede presentar según el contexto en el que se hable, diversos autores han intentado desarrollar indicadores que según las condiciones de empleo de cada país puedan ser aplicables (Anker, 2003). En el caso de Colombia se han presentado diversas propuestas al Ministerio Salud y Protección Social buscando desarrollar políticas públicas para la generación de trabajo digno, sin embargo, debido a la falta de políticas sólidas en materia laboral muchas de ellas se han quedado en el camino y otras se han considerado inviables debido a las implicaciones que estas tendrían en materia económica para el país.

Ahora bien, Dharam Ghai (2006) presenta una de las principales y más aceptadas propuestas doctrinales para medir el componente –empleo- del trabajo decente en un contexto particular, en su propuesta plantea tres categorías fundamentales para la medición, a saber:

a) **Las oportunidades de empleo:** A través de esta categoría se busca medir la oferta de empleo que tiene un país no sólo en términos de cantidad sino de calidad y variedad en relación a la demanda poblacional. Esta categoría será determinante para establecer el nivel de suficiencia necesario para garantizar el derecho al trabajo de la población de ese país y por ende el resultado obtenido servirá a sus gobernantes para pensar en estrategias y políticas que permitan cualificar y/o ampliar dicha capacidad, esto claro está, en caso de ser necesario.

b) **La aceptabilidad de la remuneración:** Esta categoría es fundamental para medir el nivel de satisfacción de un empleo en términos de la labor que realiza vs el pago (en dinero o especie) que recibe por ello. Esta categoría exige la creación de indicadores que permitan medir si el nivel de ingresos permite satisfacer de manera adecuada las necesidades de los trabajadores y sus familias. En Colombia se suele medir el nivel de satisfacción con el índice de pobreza para la canasta familiar y el índice de pobreza multidimensional para categorías como educación, vivienda, recreación, entre otros.

c) **Las condiciones de trabajo:** Además de la oferta y una adecuada remuneración acorde con las labores realizadas, es fundamental para un país poder medir la calidad de las condiciones de empleo, esto es, duración de las jornadas laborales, medidas de protección, seguridad social, entre otros factores que finalmente vendrán a definir las condiciones de trabajo y permitirán tomar medidas asertivas para el mejoramiento de las mismas cuando sea necesario. En palabras de Dharam Ghai (2006, Pág.28) este componente “constituye el marco ético y legal para todos los elementos del trabajo decente. Su objetivo es asegurar que el trabajo se asocie con la dignidad, equidad, libertad, remuneración adecuada, seguridad social y voz, representación y participación para todas las clases de trabajadores”.

En conjunto estas tres categorías articuladas adecuadamente a través de indicadores claros y medibles, permiten dar cuenta según Dragm ghai (2006) del

componente empleo, que en fin último constituye un componente constitutivo esencial del trabajo decente.

Para que estas categorías puedan ser aplicadas y sus resultados ajustados a la realidad laboral de un país, dependerá en gran medida, de cómo logre consolidarse en el campo normativo laboral de ese país, de aquí la importancia de que el concepto de trabajo decente trascienda la doctrina y se consolide normativamente, y la tarea no es nada fácil, pero no imposible, incluso la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aprobada por la OIT en 1998, y que reúne ocho convenios sobre los derechos de los trabajadores, puede ser considerada como una de las consagraciones normativas que de manera más integral presenta los derechos a los que aquí se hace referencia.

Dentro de los principales logros normativos que contienen estos convenios y que han sido incorporados en gran parte de los sistemas jurídicos, y a pesar de que aún siguen siendo una tarea inconclusa en muchos países y en construcción en otros, podemos resaltar:

- Libertad sindical que incluye el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- La abolición del trabajo forzoso,
- La abolición del trabajo infantil
- La igualdad laboral entre mujeres y hombres, entre otros importantes elementos.

Lo cierto es que esta Declaración y los convenios allí contenidos han servido de marco de referencia normativo, pero hace falta mucho más para que pueda constituirse materialmente el trabajo decente.

Así pues, sumado a las categorías mencionadas, autores como Anker (2003), agrega que aspectos como las condiciones físicas de los lugares donde se realizan las labores deben sumarse a las normativas en materia de trabajo decente y con ello fomentar la integridad y la dignidad humana, esto significa en fin último que las labores que realice un trabajador se desarrollen en un espacio físico con estándares acordes al respeto por la dignidad humana. Frente a este aspecto la OIT en uno de sus principales convenios (convenio 155, p. 180) plantea que “las políticas que se implementen en esta materia deberán prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

Finalmente una de las categorías propuestas y a su vez una de las más sensibles, que da soporte al concepto de trabajo decente es el -Diálogo social, esto es, la posibilidad de que los trabajadores y empleadores de definir rutas de comunicación asertiva donde puedan participar en la toma de decisiones que afecten directa o indirectamente las condiciones laborales, igualmente brindar espacios donde puedan participar, proponer, aportar, discernir, entre otras posibilidades, todo ello con el fin de contribuir al crecimiento y fortalecimiento de la empresa. Al respecto indica Ghai (2006) “Estas decisiones giran en torno a aspectos específicos de la relación con un determinado empleador, pero también a temas más generales tales como las políticas laborales, económicas y sociales que determinan las condiciones de empleo. En este diálogo están llamados a participar no solo los trabajadores, que de manera más frecuente se agrupan en organizaciones sindicales, sino también los empleadores y el Estado”.

Se trata entonces, de un diálogo conjunto, donde los diversos actores involucrados puedan sentarse a dialogar y en aquellas ocasiones en que existan conflictos de intereses o ideas, se pueda recurrir al diálogo social, esto es a la solución negociada del conflicto donde cada una de las partes se sienta respetada y escuchada, esto seguramente logrará una aceptación amplia de la solución que se ha tomado en conjunto.

Algunos aportes teóricos al concepto de trabajo decente

Como ya hemos indicado son varios los aportes teóricos que se han dado desde la doctrina para la construcción y aplicación del concepto de trabajo decente, los cuales han tomado mayor relevancia a partir de la presentación que el director general de la OIT hizo en 1999 del concepto de trabajo decente, además han sido varias las reflexiones que se han generado en torno a la aplicabilidad de este concepto en los diferentes escenarios laborales, dado la diversidad y complejidad en que se encuentra la situación laboral en muchos países, sin embargo esas mismas reflexiones han permitido que dicho concepto y su materialización cobre mayor importancia a través del tiempo.

Al respecto Amartya Sen (2008), considera como gran acierto de la formulación del concepto de trabajo decente y su universalidad, manifiesta el autor que “en la medida en que incluye el trabajo de todas las clases de trabajadores, sin hacer distinciones entre sectores económicos, condiciones de contratación, tipos de empleador y formas de remuneración, entre otras particularidades, además que es un acierto del concepto el tener en cuenta las preocupaciones propias de todos y cada uno de los que tienen intereses comprometidos en la dimensión humana del trabajo.

Por su parte Gerry Rodgers (2007) afirma que “si una institucionalidad respetuosa de los derechos laborales no se compromete con la aplicación del trabajo decente, se corre el riesgo de transitar por una senda de desarrollo inestable, al tiempo que la sociedad estaría perdiendo la posibilidad de garantizar a las futuras generaciones un trabajo digno y decente”.

Dharam Ghai (2006), señala que la universalidad del trabajo decente cobra sentido en la medida en que la población trabajadora de todas las sociedades encuentra

deseable la libertad de asociación y en cambio se opone a la discriminación laboral, al trabajo forzado y al trabajo infantil en condiciones peligrosas y perjudiciales. Asimismo, indica el autor que “todas las personas y todas las sociedades desean un trabajo en condiciones de dignidad y seguridad, y para el cual haya una remuneración adecuada. Finalmente, es una aspiración universal gozar de un mínimo de seguridad social y económica en la vida y en el trabajo”. En relación con esto afirma el Cijus (2008; Pág. 4) que el trabajo decente es:

“uno de los instrumentos más idóneos para enfrentar los retos de la economía globalizada, toda vez que ofrece dividendos económicos, y es un instrumento para que los pobres escapen de las garras de la pobreza (...) El trabajo decente, en consecuencia, puede incrementar la productividad de las empresas y fomentar esquemas de crecimiento más equitativos y sostenibles”.

Una vez más y haciendo alusión a los cuatro componentes propuestos por él, Ghai (2006), plantea como la construcción y aplicación de políticas públicas enfocadas al trabajo decente pueden conducir positivamente a un aumento de la productividad y mejoramiento de las condiciones laborales, a la disminución de conflictos en materia laboral, a la solución negociada de conflictos y en general a un incremento de la calidad de vida de los trabajadores, de aquí afirma Ghai (2006, p. 34) que “el trabajo decente permite coordinar de manera más efectiva los esfuerzos en la realización de las políticas públicas en materia laboral, económica y social”. En la misma línea Gerry Rodgers (2007; Pág.4) afirma que el trabajo decente es un intento por darle coherencia interna a objetivos económicos y sociales, de manera que “Proveer el empleo sin considerar su calidad y contenido no conduce hacia el progreso”.

Finalmente, señala Dharam Ghai (2006), que cada país necesita llevar a cabo una formulación de políticas que busque la decencia en el trabajo a partir de su propia historia, tradiciones, nivel de distribución de los recursos, estructura social y económica, estado de desarrollo, entre otras particularidades.

Trabajo digno y trabajo decente en Colombia

Como ya hemos indicado previamente los conceptos de trabajo digno y trabajo decente tienen fuentes normativas diferentes y para el caso del ordenamiento constitucional colombiano ha sido fuertemente desarrollado en la jurisprudencia, siendo el concepto de trabajo digno uno de los más avanzados conceptualmente en Latinoamérica, esto, gracias al propio bloque de constitucionalidad que permanentemente recoge de los instrumentos internacionales elementos que va incluyendo para fortalecer el trabajo digno.

Así pues, en Colombia el concepto de trabajo decente apenas se viene fortaleciendo hace algunos años a partir del desarrollo doctrinal, mientras que el de trabajo digno desde de la Constitución de 1991 adquirió una enorme importancia al punto de materializarse normativamente y convertirse propiamente en principio, deber y derecho. El reconocimiento como principio tiene lugar desde el preámbulo, en donde se empieza a hacer alusión al trabajo como uno de los fines hacia los que propende la Constitución, y luego, en el artículo primero cuando se señalan a la dignidad humana y al trabajo, entre otros, como fundamentos del Estado social de derecho. Por otra parte, la consagración constitucional del trabajo como derecho y como deber se lleva a cabo a través del artículo 25, mientras que el artículo 53 exhorta al Congreso de la República para que cree el Estatuto del Trabajo partiendo de unos principios mínimos fundamentales como la remuneración mínima, vital y móvil, el derecho al descanso, la estabilidad en el empleo, la aplicación del principio de la realidad sobre las formas, entre otros.

Por su parte la Corte Constitucional colombiana ha realizado una importante tarea al vincular y proteger el respeto a la dignidad humana en relación con todos los derechos fundamentales, permitiendo con ello que el trabajo, siendo uno de esos derechos fundamentales pueda estar condicionado por las exigencias de la dignidad humana. Desde esta perspectiva y en palabras de la Corte Constitucional

(sentencia T-498 de 1994) “La dignidad de la persona humana no permite que ésta sea reducida a la condición de cosa u objeto, carente de autonomía, lo que sucede cuando por actos particulares se dispone de la libertad o del cuerpo de un ser humano”.

Ahora bien, más allá de las afirmaciones de la Corte Constitucional la idea de que el trabajo como derecho deba estar en armonía con la dignidad de la persona aparece consignada de manera explícita en el mismo texto constitucional. Específicamente, el artículo 25 establece que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Así pues, fundamentado normativamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la propia Constitución, además de los tratados internacionales, que han sido vinculantes para el Estado Colombiano a través del bloque de constitucionalidad, el trabajo digno ha sido un concepto que se ha trabajado ampliamente en Colombia y se ha buscado materializar normativamente de diversas formas, mientras que el trabajo decente apenas comienza hacer un tema de amplia discusión, que si bien ha venido cobrando importancia en el país, aún tiene un largo camino jurídico por recorrer.

Teniendo claro el nivel de relevancia normativa que hoy tiene el trabajo digno en Colombia cabe preguntarnos cuáles son algunos de esos componentes fundamentales que le dan soporte al trabajo digno y para ello podemos remitirnos, a la Sentencia T-457 de 1992 en que la Corte Constitucional, estableció que estas condiciones eran los mismos principios básicos del trabajo que aparecen en el artículo 53 C.P, sin embargo, todo ha sido un proceso evolutivo a nivel conceptual y normativo, que pasó de enunciar este concepto a desarrollar en dicho artículo, expresando en él como componentes del trabajo digno:

“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad” (artículo 53 de la Constitución Política de Colombia).

Pilares fundamentales del trabajo decente

El trabajo decente tiene cuatro pilares fundamentales que son: 1. Garantizar el empleo, 2. Garantizar los derechos de los trabajadores, 3. Seguridad social en el trabajo y 4. La garantía de un diálogo social. El primer pilar se encuentra ligado a la generación de empleo puesto que sin empleo no podemos hablar de trabajo. El segundo pilar tiene que ver con las condiciones en las cuales el trabajador se encuentra prestando un servicio, es decir, que sea un sitio iluminado, ventilado, con buenas condiciones de seguridad para evitar cualquier accidente laboral, etc. El tercer pilar se relaciona con la seguridad social de los trabajadores, su salud tanto física como mental y por último el cuarto pilar es el diálogo social que busca la participación tripartita tanto del Estado, los empresarios y los sindicatos o movimientos de los trabajadores para poder avanzar hacia un país mejor a través del debate y mediante acuerdos. (Bedoya, pág. 4 y 5).

Tal como lo menciona la profesora María Rocío Bedoya (2016) el concepto de trabajo decente no hace parte de una norma internacional, sino más bien de una meta humana legítima, teniendo en cuenta que el trabajo es el factor que más afecta la vida de las personas. El trabajo que propende proteger el concepto de trabajo decente propuesto por la OIT, es todo tipo de trabajo, el formal, informal, el independiente, el ocasional, en el que se percibe una remuneración, o el que se

caracteriza por tener condiciones precarias. El concepto de trabajo decente parte desde la base que “el trabajo no es una mercancía” y es decente porque el trabajo es fuente de dignidad (Bedoya, pág. 3). Si solamente se protege el trabajo formal, se estaría excluyendo la mayor parte de la población, en razón a que la mayor parte de labores que se realizan en el mundo, no se llevan a cabo mediante un contrato laboral.

ESTADO ACTUAL Y MATERIALIZACIÓN DEL TRABAJO DECENTE DE COLOMBIA

Sin duda, una pregunta que puede realizar cualquier persona, una vez estudia las condiciones laborales del país y las propuestas dadas desde la doctrina para consolidar el Trabajo decente, sería ¿Cuáles son las posibilidades que tiene Colombia para materializar el trabajo decente en su normatividad actual? y es por ello que brindar una respuesta acertada implicaría en primer lugar comprender la realidad laboral del país, esto es, entender factores como la institucionalidad laboral, la estructura tributaria, el nivel de desarrollo y la conflictividad de las relaciones sociales prevalecientes en él. Al respecto plantean Chaparro Sergio y Uribe Carolina (2007) “En países donde la seguridad social se financia en parte a través de impuestos a la nómina, como es el caso de Colombia, una ampliación de su alcance (por la vía de un aumento de las contribuciones a seguridad social) puede significar un encarecimiento del precio del factor trabajo que altere su demanda en el mercado. Por el contrario, en países donde la financiación de la seguridad social no depende de los impuestos a la nómina, entonces una ampliación de su alcance probablemente no tenga efectos tan significativos sobre la demanda de trabajo y con ello sobre las oportunidades de empleo e ingresos”.

Además de los factores ya mencionados, aspectos como el diálogo social, la normatividad vigente, los convenios que en materia laboral se han firmado, la forma de contratación que predomina en dicho país y las políticas públicas también entran

a influir en la materialización del trabajo decente, es por ello que la tarea no es sencilla, lo que implica aunar esfuerzos entre todos los involucrados (Estado-Empresa-Sociedad), asumir paulatinamente cada factor, potenciando lo que ya se ha alcanzado de forma satisfactoria y corrigiendo, construyendo o mejorando las falencias y/o obstáculos que están impidiendo a un país materializar el trabajo decente.

Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, la tarea no es nada sencilla, son varios los retos y obstáculos que se encuentran en el camino para lograr materializar el concepto de trabajo decente en la normatividad laboral de Colombia; muestra de ello es el Informe Nacional sobre trabajo decente presentado por la Escuela Nacional Sindical en Octubre de 2021, en el que se evalúa el panorama actual de las cuatro dimensiones propuestas por la OIT en torno a lo que es el propósito del trabajo decente. Recordemos que las cuatro dimensiones son: i) derechos en el trabajo, ii) empleo e ingresos, iii) fortalecimiento de la protección social y la seguridad social, y iv) fortalecimiento del diálogo social.

El informe inicia con un panorama internacional del estado de la economía en el mundo, indicando que a partir de la quiebra del sistema monetario de paridades fijas y su reemplazo por un sistema de tipos cambiarios fluctuantes se adoptó un “sistema económico de saqueo y especulación que paulatinamente ha destruido la economía productiva y ha bajado el nivel de consumo básicos necesarios de grandes sectores de la población del planeta” (pág. 7), en otras palabras han aumentado significativamente los niveles de pobreza, el acceso al trabajo formal se ha visto altamente limitado y la precarización laboral es cada vez más constante, en especial en los países en desarrollo, entre los que se encuentra Colombia, ocasionando con ello que las personas no alcancen las condiciones mínimas para vivir dignamente, cuyas repercusiones finales son las crisis económicas, sociales, nacionales y mundiales que hoy vive la población global.

Por otra parte, el informe pone de manifiesto las repercusiones que en materia laboral ha dejado y sigue dejando el COVID-19 en el mundo, especialmente en América Latina, Caribe, Asia central e incluso Europa, dimensionando los niveles de desempleo en cifras cada vez más altas e incontrolables, al punto que:

“La OIT prevé que en el año 2022 el número de personas desempleadas en el mundo será de 205 millones, muy por encima de los 187 millones de 2019. Esta cifra equivalía a una tasa de desocupación del 5,7 %, pero con el agravante que la informalidad y precariedad laboral superaban el 66 % de los ocupados del planeta” (pág. 8).

Concluye el informe en este apartado internacional que se han perdido 5 años de avance hacia la erradicación de la pobreza en el Mundo y se han abierto aún más las brechas de desigualdad, en cifras reales, la OIT plantea que: “Al torrente de trabajadores pobres han ingresado 108 millones que se suman a los que ya existían a nivel mundial en el año 2019 previo a la pandemia” (pág. 8). Pero los efectos del COVID-19 no se quedan allí, el empleo juvenil se redujo en el mundo en un 8.7% en el año 2020, según el informe “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021” publicado el 02 de junio de la misma anualidad por la OIT; los roles de género vuelven a marcar una constante disparidad entre hombres y mujeres, lo que hace que la tarea de recuperación sea mucho más alta y exija un mayor esfuerzo de los gobiernos locales e internacionales; proponiendo entonces -el informe- una estrategia de recuperación estructurada en torno a cuatro principios:

- Promover el crecimiento económico de base amplia y crear empleo productivo;
- Apoyar los ingresos de los hogares y la transición en el mercado de trabajo;
- Fortalecer los fundamentos institucionales necesarios para un crecimiento y un desarrollo económicos inclusivos, sostenibles y resilientes; y

- Utilizar el diálogo social para formular estrategias de recuperación centradas en lo humano.

Ahora bien, frente al panorama nacional, el paisaje tampoco es nada alentador, el informe actual sobre trabajo decente pone en evidencia cómo, a pesar de que la economía colombiana trata desesperadamente de recuperarse de los efectos de la pandemia, los resultados siguen siendo insuficientes, no más en el sector laboral - muestra el informe- que “los sectores económicos que más han crecido son los de mayor participación de la ocupación informal, por lo que el empleo que se ha ido recuperando con el regreso a la “normalidad económica” es de mala calidad, es decir, excluido de la seguridad social y con ingresos tan bajos que no les permite acceder a un mínimo vital”(pág. 11) dejando lejos la consolidación de un panorama positivo sobre el trabajo decente en Colombia.

Por otra parte, como ya se ha indicado el informe sindical 2020-2021 evalúa el estado de las cuatro dimensiones propuestas por la OIT para alcanzar y consolidar el trabajo decente en el mundo. En esta evaluación dimensional, se concluye en primer lugar, que para el último año (2021) frente al tema de los **derechos humanos y la libertad sindical**, persiste en Colombia la violación a los derechos humanos; los líderes sociales y defensores de los derechos humanos son perseguidos y asesinados; las movilizaciones sociales y sindicales en muchas ocasiones son satanizadas y reprimidas sin ninguna justificación real, pero además, la agudización de problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad, han llevado a un fuerte deterioro de la seguridad y la calidad de vida de los trabajadores, y en general de los habitantes del territorio nacional.

Cuando en el informe la ENS manifiesta que la violencia antisindical persiste, quiere decir que este fenómeno no es nuevo, y así lo ha demostrado a través del seguimiento realizado desde el 01 de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de

2020, en donde se evidencian, por lo menos, 15.317 casos de violaciones a la vida, libertad e integridad contra los sindicalistas.

Dentro de las principales formas de violencia cometidas contra los sindicalistas se encuentran las amenazas de muerte con 7.541 casos, seguido de los homicidios y el desplazamiento forzado con 3.277 y 1.952 casos respectivamente. Según lo demuestra el seguimiento realizado por la ENS, la violencia antisindical no distingue entre hombres y mujeres, de los 3.277 casos de homicidio, han perdido la vida 2.941 hombres y 336 mujeres; asimismo, de los 15.317 casos registrados, 11.916 fueron contra los hombres y 3.401 contra las mujeres. Lo que denota la grave situación de derechos humanos que vienen padeciendo los sindicalistas.

En el informe presentado por la ENS sobre sindicalismo en la Sesión Colombia del Tribunal Permanente de los Pueblos celebrada en el año 2021, se observa que en el 62,11% de los 15.317 casos, lo que representa aproximadamente 9.513 casos, no se logra identificar un presunto responsable, posibilitando que se perpetúe la impunidad ante la visión impasible del Estado que omite su labor de velar por la garantía de los derechos de las personas que habitan su territorio.

Según el Sistema de Información de Derechos Humanos (SINDERH) al 01 de octubre de 2021 se habían realizado 107 actos de violaciones a la vida, libertad e integridad contra los sindicalistas, entre los que se destacan 52 amenazas, de las cuales 44 se cometieron en contra de hombres y 8 a mujeres; de los 9 homicidios que se llevaron a cabo, 7 se perpetraron en contra de hombres y 2 frente a mujeres, sumado a los 11 casos de detención arbitraria de los que fueron víctimas una mujer y 10 hombres. (pág. 16).

Esta grave situación de vulneración de los derechos humanos, sumada a un contexto de pobreza y violencia sindical, siguen siendo como lo plantea la Escuela Sindical “un grave obstáculo para la consolidación de la paz, el ejercicio de las

libertades sindicales, la defensa de los derechos humanos y las garantías democráticas” (pág. 14). Ahora bien, el panorama no es del todo desolador, desde el año 2011 se vienen realizando grandes esfuerzos por disminuir estas problemáticas, y a pesar de que algunos resultados han sido positivos, los avances han sido parciales y la persistencia de la violencia antisindical tanto hacia líderes masculinos como femeninos es permanente, la ausencia de garantías, el acceso a la justicia por parte de las víctimas y la reparación colectiva e integral al movimiento sindical sigue siendo una tarea pendiente.

Concluye el informe sobre esta dimensión que la violencia sindical es sin duda uno de los principales talones de Aquiles en relación con la consolidación y materialización del trabajo decente en Colombia y mientras las persecuciones, desapariciones y represiones no terminen, seguirá siendo una tarea pendiente.

En segundo lugar, frente a la dimensión **del empleo y los ingresos**, el informe pone en evidencia cómo “el proceso de recuperación del empleo en el país es más lento que la recuperación de la economía” (pág. 21), la necesidad de subsistencia ha llevado a que cada vez más personas se sometan a trabajos precarios y a la informalidad, debido a la imposibilidad de acceder a ofertas laborales formales donde puedan vincularse y garantizar así su seguridad social. El mayor problema de los empleos informales o precarios es que no garantizan ni la seguridad social, ni un mínimo vital para el trabajador, repercutiendo sin duda en la calidad de vida de la población.

Por otra parte, las afectaciones ocasionadas por el COVID-19 al empleo del país, son nefastas, como se ha indicado la recuperación del empleo es insuficiente y la informalidad se acelera a pasos agigantados dejando en evidencia cómo desde el punto de vista del empleo y los ingresos, son los jóvenes y las mujeres los mayores afectados, en razón a que “muchas mujeres debieron permanecer en los hogares atendiendo el cuidado de menores y el trabajo del cuidado no remunerado, y a los

llamados “desalentados” porque buscaron empleo y al no encontrarlo prefirieron permanecer fuera del mercado laboral o incursionar en la informalidad”. (ENS, pág. 22, 2021).

Finalmente, a nivel estadístico el informe sindical muestra cómo “en mayo de 2020, el desempleo alcanzó la cifra de 21,4 % luego de ubicarse en 9,3 % en diciembre de 2019, actualmente a julio de 2021 la cifra llegó a niveles de 14,3 %, cifra que es desalentadora, y que se traduce en un aumento importante de la población inactiva y que en términos absolutos no expresa aún una recuperación de los niveles de empleo e ingresos, previos a la pandemia”. (pág. 23). Bajo esta realidad laboral actual, es claro que la tarea de consolidar el trabajo decente en términos de acceso al trabajo formal y al mínimo vital necesarios para garantizar un desarrollo humano sostenible, sigue siendo una tarea pendiente.

En tercer lugar, frente a la dimensión de **fortalecimiento de la protección y seguridad social**, el informe sindical pone de manifiesto cómo después de la Constitución de 1991, e incluso desde antes, sobre el Estado Colombiano ha existido un triple mandato que obliga a todos los gobiernos a implementar políticas que hagan efectivo el derecho a la protección social contenido en nuestra Constitución, en el Pacto de los DESC y en los Convenios y Recomendaciones de la OIT. Ahora bien, el hecho de que esté escrito no significa que se haya cumplido en su totalidad, a pesar de ello se han evidenciado importantes cambios en términos de cobertura que también deben traducirse en términos de calidad donde la tarea sigue siendo un compromiso por cumplir, y es que, no podemos olvidar como nos indica el informe sindical que:

“en Colombia, el acceso a la protección social está mediado, principalmente, por el contrato de trabajo, o por la vinculación al Estado como empleado público, una condición que solo la tiene el 42,1 % del total de los ocupados, pues el resto son trabajadores en su mayoría informales, entre ellos los “trabajadores por cuenta

propia”, (el 45,2% del total), cuyos ingresos no le permite a la gran mayoría asumir ellos mismos el pago de la seguridad social” (pág. 27).

En términos porcentuales podemos encontrar, en el Informe Nacional Sindical sobre trabajo decente los siguientes datos:

“Colombia ha sido siempre un país caracterizado por altísimos niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad en la distribución del ingreso. Según el DANE, la pobreza pasó de 35,7 % en 2019 a 42,5 % en 2020, lo que representa un incremento de 6,8 puntos porcentuales y la pobreza extrema pasó de 9,6 % a 15,1 %, un incremento de 5,5 puntos porcentuales. El DANE agregaba que en 2020 el 42,5 % de la población del país se encontraba en condición de pobreza, el 15,1% en pobreza extrema, el 30,4 % en situación de vulnerabilidad, el 25,4 % pertenecía a la clase media, y el 1,7 % se ubicó en la clase alta. A estos datos hay que agregar la exclusión del sistema de protección social en que se encuentra casi la mitad de la población ocupada”. (pág. 27).

En realidad estas cifras dejan claro como la seguridad social y la protección social se encuentran gravemente afectados debido a los niveles de insuficiencia en materia laboral, la demanda sigue superando la oferta y los programas y acciones que desde el Gobierno Nacional se crean, sólo son “paños de agua tibia” que en ningún caso solucionan de fondo dichas problemáticas, programas como “Familias en acción”, “Colombia mayor”, “Ingreso solidario”, “BEPS” entre otros, son insuficientes, temporales y sólo llegan a una parte de la población afectada, siendo políticas sin un verdadero piso económico y social.

Cabe concluir que, en esta dimensión, el más afectado -indica el informe sindical-, debido a la insuficiencia de políticas sólidas y duraderas, es el Sistema General de Salud y Seguridad Social (SGSSS), el cual debido a los graves problemas ocasionados por el COVID-19 ha dejado en evidencia su vulnerabilidad, esto es, la

fragilidad del sistema de riesgos laborales, la inequidad social entre los diferentes estratos socioeconómicos en lo referente a los riesgos laborales y el acceso a la salud:

“Sólo el 42,32 % de la Población Ocupada (PO) está cubierta por la seguridad social en riesgos laborales, o mejor de cada 100 trabajadores y trabajadoras colombianas casi 58 de ellas o ellos no se encuentran afiliados al actual Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales (SGRL) que rige en el país y por lo tanto todavía se encuentra excluida de dicha protección social y en el caso de los independientes, sólo el 2,8 % de ellos se encontraba para 2019 cubierto en riesgos laborales”. (pág. 31 y 32).

Bajo este panorama, es claro que la desigualdad, es el eje transversal de esta dimensión y sólo cuando puedan superarse los niveles de inequidad, se podrá estar hablando de cobertura y calidad en el sistema de protección social de los colombianos, y en caso de que el panorama no cambie prontamente, situaciones como las enfermedades laborales e incluso la muerte seguirán en aumento, alejando cada vez más a Colombia de la consolidación y/o materialización del Trabajo decente en la vida laboral del país.

Frente al análisis de las dimensiones que se desarrollan en el Informe Nacional Sindical 2020-2021 se encuentra, el **diálogo social**. En esta dimensión se evidencia cómo la negociación laboral es precaria, sólo el 5% de los trabajadores en Colombia están afiliados a un Sindicato, la cobertura de los convenios colectivos no supera el 7 % de la población ocupada, estas cifras dejan claro como la negociación colectiva sigue siendo marginal en nuestro país y los resultados obtenidos siguen siendo insuficientes.

Por otra parte, el informe sindical pone en evidencia como de las cuatro modalidades de negociación colectiva que existen en Colombia (convenciones colectivas, pactos colectivos, contratos sindicales y los acuerdos colectivos del sector público) “solo en dos de ellas hay cierto grado de autonomía: en las

convenciones colectivas y en los acuerdos colectivos. Los pactos colectivos y los contratos sindicales son figuras que simulan procesos de negociación, pero la iniciativa y las decisiones dependen en su totalidad de la parte empleadora” (pág. 39).

Finalmente, el informe evidencia como la Ley 278 de 1996, sigue siendo ineficaz en Colombia, de las 9 funciones propuestas para fortalecer sistemáticamente los diálogos colectivos, sólo lo relacionado con el acuerdo sobre el salario mínimo tiene cierto protagonismo al final de cada año, pero este acuerdo ni siquiera es producto de un diálogo verdadero y casi siempre el resultado es impuesto por el gobierno de turno.

Todas estas situaciones que impiden un verdadero diálogo social, sólo podrán ser superadas en la medida que cada una de las dimensiones propuestas por la OIT, sean fortalecidas y mediadas por políticas laborales sólidas y asertivas, cuyo denominador sea sin duda el trabajo decente.

No sólo el XIV Informe Nacional sobre trabajo decente expone los grandes obstáculos que se tienen hoy en Colombia para materializar el trabajo decente, sino que además informes como el de Rezago rural en Colombia, Calidad de vida, pobreza y trabajo decente, elaborado por la Escuela Sindical en 2020, pone en evidencia cómo desde las oportunidades de empleo los indicadores no son nada alentadores, en especial en el sector rural, donde en primer lugar la ocupación rural a nivel laboral es menor que en la ciudad, los índices de desempleo son mayores y la calidad de vida de los habitantes rurales es cada vez más precaria, esto se explica en gran medida, por la incapacidad que ha mostrado Colombia de tener una reforma rural integral que se vincule a un mismo Plan de Desarrollo Nacional.

La brecha entre lo rural y lo urbano no parece acortarse, muy por el contrario, las políticas de desarrollo rural son insuficientes, debido a que la mayor inversión que hace el país en infraestructura y desarrollo se aplica a lo urbano y se deja a un lado lo rural. Según Coronel (2020) “En Colombia, el desempleo rural históricamente ha sido más bajo que el urbano, pero la informalidad tiende a ser mayor, sumado a esto la disparidad entre el acceso laboral de la mujer y el hombre en lo rural es ampliamente significativo, las mujeres tienen menos posibilidades de acceder a un trabajo digno en lo rural. Pero el problema no termina allí, el nivel de ingreso que reciben las zonas rurales es ampliamente inferior al de una persona que labora en la zona urbana, incluso el problema del trabajo infantil que tanto se ha buscado erradicar en el mundo, sigue siendo una tarea pendiente en Colombia en sus zonas rurales, donde muchos niños y niñas no llegan a la escuela o son intermitentes en ella, debido a que deben trabajar en el campo ayudando a sus familias para poder subsistir.

Ambos informes dejan claro que la materialización del trabajo decente en Colombia es una tarea pendiente; que si bien se han hecho esfuerzos importantes a nivel nacional por su consolidación, la violencia, los conflictos sociales, la pobreza, la desigualdad, la inequidad y sin duda alguna el modelo económico actual del cual se derivan en gran medida los obstáculos ya mencionados, siguen siendo las principales barreras a las que hoy se enfrenta Colombia para lograr que el Trabajo decente pueda consolidarse normativamente y en la práctica laboral.

Justamente, al respecto del modelo económico actual, podemos agregar como Colombia ha demostrado ser un país con una amplia incorporación de las políticas internacionales, buscando adaptarse a los cambios económicos en materia internacional, sin embargo dichas incorporaciones no se han pensado a la luz de las políticas sociales y especialmente laborales que se tienen al interior del país, generando una enorme desarticulación entre lo que se quiere, lo que se incorpora y lo que realmente se tiene para llevarlo a la práctica. Las enormes desigualdades sociales se han tratado de disminuir con múltiples reformas políticas y económicas,

las cuales sólo han logrado crear una brecha mayor de inequidad entre la población colombiana. Justamente al respecto plantea Ricardo A Castaño (2012) “en los últimos años, es claro como las grandes diferencias económicas que habían caracterizado la población colombiana históricamente se han multiplicado gracias a las acciones de los diferentes gobiernos, tendientes a estabilizar las fallas macroeconómicas del modelo vigente, que se dan tanto en el sector externo, como en el sector financiero. El mayor daño que se le ha hecho a la economía colombiana a raíz de las últimas reformas de libre mercado, están representadas en la equidad. La apertura económica inició un proceso de sustitución de materias primas y de mano de obra que se configuraron en un déficit en la cuenta corriente que como consecuencia ha traído un altísimo nivel de desempleo y la disminución dramática del salario real, además se propició la relegación del empleo calificado y aumento relativamente el salario de trabajadores de mayores ingresos. El proceso de reformas del libre mercado también ha significado el crecimiento de las tasas de interés, el aumento de capitales extranjeros invertidos en el país, se han presentado grandes oportunidades especulativas a través de los monopolios y los grandes grupos económicos colombianos. Justamente, todas estas situaciones mencionadas, afectan directamente la realidad laboral colombiana y dejan al descubierto como la incorporación del trabajo decente en Colombia no es una tarea sencilla y debe ser ajustada no sólo desde la norma sino desde la posibilidad de que dichas políticas puedan materializarse y consolidarse a la luz de la realidad laboral del país.

Así pues, el concepto de trabajo decente a la luz de su estado actual, para los últimos años 2020-2021, muestra que se encuentra en un proceso lento de incorporación y diálogo con la normatividad laboral vigente en Colombia, que se complejiza aún más con nuestro forzado modelo económico, de aquí que las políticas públicas en materia de trabajo decente aún sean insuficientes y he incluso desarticuladas con la realidad social del país, y aunque se ha logrado una reflexión más consciente a nivel político de lo que significa el trabajo decente, solo son pinceladas y la tarea nacional sigue siendo una tarea aún en construcción.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL TRABAJO DECENTE EN COLOMBIA

Desarrollo conceptual de las políticas públicas

Los seres humanos cuando nacen y empiezan su vivencia en sociedad se adhieren a lo que Rousseau denomina contrato social, que hace referencia a la amalgama de derechos y obligaciones que las personas adquieren al incorporarse en una sociedad. Estos derechos y obligaciones se encuentran definidos de acuerdo con el modelo de Estado que se implemente, por ejemplo, Colombia desde el artículo primero de la Constitución se consagra como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, lo que implica que el contenido de la Constitución, las leyes, decretos, resoluciones y acuerdos, deben ir encaminados a materializar dichos presupuestos, de hecho, como fines esenciales del Estado –artículo 2 de la Constitución Política- se estipula el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Tal como se menciona en el artículo segundo de la Constitución, la institución –por excelencia- encargada de velar por la garantía de los derechos es el Estado como un todo, desde lo local en los territorios como a nivel nacional en los escenarios de decisión, esto ha llevado a que los gobernantes tengan que pensar la manera en que van a cumplir con los mandatos establecidos en la Constitución y que irradian todo el ordenamiento jurídico. Uno de los instrumentos que utilizan los gobernantes para garantizar la oportunidad real de las personas de participar en la vida socio-económica, son las políticas públicas, pero ¿qué debemos entender por políticas públicas?, para Nioche (1997) las políticas públicas son una secuencia de acciones más o menos institucionalizadas encaminadas a solucionar una situación problemática. Por su parte, Alejo Vargas define las políticas públicas como “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”. (Vargas, 1999, p. 57). Asimismo, Santiago Arroyave establece que las políticas públicas son:

Un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras) implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas (Arroyave, 2010, p. 96).

El elemento en común que tienen las definiciones anteriores, es que las políticas públicas se generan a partir de situaciones consideradas como socialmente problemáticas, a las que se les debe buscar una solución, o en su defecto, minimizar sus efectos nocivos, a través de acciones, programas y proyectos impulsados por el Estado. La última definición adiciona un elemento muy importante cuando se habla de política pública, que es la participación de la población afectada, ya que son ellos los que conocen las problemáticas que afectan sus territorios.

Para Velásquez (2009) una definición de política pública debe tener en cuenta los siguientes elementos, primero, que la misma es un proceso que se crea para permanecer en el tiempo, por lo que sus objetivos y los instrumentos que se utilicen para cumplirlos pueden cambiar dependiendo de las “necesidades emergentes” (Brian W. Hogwood y Lewis A., Gunn, op. cit., p. 24). Segundo, para que una política sea considerada como pública debe contar con la participación de autoridades públicas, es decir de instituciones y personas que se encuentran facultadas por el ordenamiento jurídico para hacer parte de la construcción de las políticas públicas. Como tercer elemento, Velásquez propone que la política pública debe contar con la eventual participación de particulares, ya que existen políticas públicas en donde no se tiene en cuenta la participación ciudadana, por ejemplo, para Arroyave (2010) la política pública para afro antioqueños creada a partir de la ordenanza 10 del año 2007, es el resultado de delegar dicha función en consultores privados, quienes formulan la política a partir de la percepción de una realidad que les resulta extraña, lo que conlleva a que en algunas ocasiones no se cumplan con los objetivos planteados en la política. El cuarto elemento hace referencia al ambiente, que termina siendo la concurrencia de actores, instituciones, ideologías e intereses que moldean la construcción de la política pública.

Al agrupar los cuatro elementos anteriormente referenciados el autor define la política pública como:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p. 156).

En esencia, la definición construida por Velásquez es la más completa porque abarca diferentes políticas públicas, tanto las del orden nacional como territorial, las sociales, culturales, ambientales y económicas, las que persiguen el bien común, así como las que son captadas por agentes particulares que quieren beneficiarse de los intereses colectivos. Otra particularidad de esta definición es que se encuentra ajustada a la realidad, en el sentido que reconoce que en la construcción de las políticas públicas pueden participar o no particulares, empero, más allá de ser virtuosa no se puede desconocer que toda política pública debe ir encaminada a materializar el interés colectivo; que en la práctica hagan uso de la misma para beneficio de intereses particulares, no quiere decir que la política pública debe ser de esa manera, sino que es una actuación que se debe reprochar.

Ahora bien, cuando se habla de intereses particulares no se hace referencia a lo beneficioso que puede ser para una comunidad que se implemente una política pública que tenga la finalidad de garantizar agua potable en su territorio, ya que con esto se estaría previniendo el padecimiento de enfermedades por el consumo de agua contaminada, incluso la congestión en el sistema de salud por el atendimento de dichas patologías, por lo que a pesar que en principio solo se beneficie a una comunidad, esta política pública perseguiría un interés colectivo.

Si se parte desde la base que la política pública es un proceso que va desde la identificación del problema hasta la implementación, es necesario explicar cuál es el paso a paso de la construcción de las mismas, a fin de determinar si las políticas de trabajo decente que van a ser analizadas más adelante, cumplen, por lo menos, con estos requisitos.

Arroyave (2010) plantea los siguientes momentos, que deben tenerse en cuenta a la hora de construir una política pública:

1. Identificación del problema: Lo primero que se debe realizar es identificar lo que hay o lo que se tiene en el momento y lo que debería ser, ya que solamente de esa manera es posible determinar cuáles son las medidas que se van a implementar para resolver o prevenir el problema, o en su defecto reducirlo.

2. Estudio de factibilidad: Una vez se haya identificado el problema, se debe llevar a cabo lo que se conoce como estudio de factibilidad, en donde se plantean y definen los objetivos de la política, acorde con los recursos y las metas que se pretenden alcanzar.

3. Empoderamiento de las comunidades: Luego del estudio de factibilidad, se debe empoderar a las comunidades, en especial a las minorías vulnerables, para que participen en la construcción de la política pública, teniendo en cuenta la premisa que dice “nadie sabe más del problema que el propio afectado” (Arroyave, 2010, pág. 103). En un Estado Social de Derecho como el colombiano es sumamente importante que las comunidades asuman desde sus vivencias, intereses y concepciones de ver el mundo, la construcción de la política pública, en el sentido que, si se les garantiza su participación, lo más probable es que trabajen en conjunto con las autoridades públicas en pro de la implementación.

4. Agenda pública: En este punto se debe incluir la política pública en la agenda de discusión de la administración, en razón a que es la única manera de que la política pública pase de ser un proyecto a una norma jurídica.

5. Formulación de la política: Posteriormente, se formula la política a través de los organismos facultados por el ordenamiento jurídico para crearlas, llámese Congreso de la República, Asamblea Departamental o Concejo Municipal.

6. Implementación: Por último, se implementa la política de acuerdo con los planes, programas y estrategias que se pensaron, y al evaluarse los resultados se determine cuál fue su impacto a fin de dar cumplimiento con los objetivos planteados.

En este punto, hay que hacer una salvedad, ya que, si se revisa rigurosamente la definición de política pública, en ningún momento se hace referencia a que la misma sea una norma jurídica, una ordenanza o un acuerdo municipal; por el contrario, es posible afirmar que la política pública necesita del instrumento normativo para producir efectos en la realidad; una política pública en la que no se designen responsables ni presupuesto, y que su instrumento normativo no sea aprobado por el legislador, será letra muerta y quedará en el olvido.

Modelos de análisis de formulación de políticas públicas.

En la ciencia política se han venido desarrollando varios modelos de análisis de formulación de políticas públicas, que tienen la finalidad de explicar mejor lo que sucede en la realidad. A continuación, se expondrán algunos modelos, para luego determinar bajo qué óptica se va analizar la formulación de las políticas públicas de los Departamentos de Amazonas y Nariño, quienes se encuentran al inicio de este proceso. Por otro lado, para Boyacá, Bogotá y Medellín también se va a desarrollar

el mismo análisis, aunque a diferencia de los Departamentos mencionados, estos, ya formularon la política pública de trabajo decente y se encuentran en el proceso de implementación.

Modelo racionalista

Este modelo plantea que la formulación de las políticas públicas nace de un ejercicio racional del ser humano, en donde a través de un análisis de costo beneficio, se logra elegir la mejor opción –haciendo referencia a la política- para el conjunto de la sociedad. Para ello, es importante que se conozcan todos los valores de la sociedad, lo que facilitaría el sacrificio de ciertos valores al compensarlos por otros, es decir, lo que Habermas (1970) denominó “maximizar el alcance de los valores”.

Por su parte, Tinbergen (1987) refiere que todo proceso racional de formulación de políticas públicas requiere cinco condiciones básicas:

1. Concordancia de las políticas públicas dentro de un cuadro de valores.
2. Formulación clara de objetivos, con el fin de facilitar la escogencia entre políticas alternativas.
3. Búsqueda, por el formulador de políticas públicas, de una relación comprensiva entre los problemas de esas políticas y sus alternativas.
4. Destacar, a través de la coordinación de las políticas públicas, la función del formulador (*policy-marker*).
5. Comprensión, por parte de los analistas de políticas públicas, de los valores y las variables económicas. (Salazar, pág. 170, 2009).

Modelo incrementalista

Para este modelo las políticas públicas son la continuación de las políticas formuladas en el Gobierno anterior, pero con ciertas modificaciones denominadas “incrementos” (Salazar, pág. 175, 2009). Según Dye (1977) la elaboración de este tipo de políticas se presenta porque las autoridades no siempre cuentan con todos los recursos como tiempo, dinero y conocimiento, para examinar o formular la propia política. En este modelo se acepta la legitimidad de la política anterior, en el sentido que termina siendo mucho más provechoso las políticas conocidas que las que faltan por conocer.

Modelo elitista

Los teóricos de este modelo manifiestan que las políticas públicas no se originan por las demandas del pueblo, sino más bien por las preferencias y valores de las élites, quienes se encargan de formar la opinión de las masas, que suelen ser indiferentes y estar mal informadas (Salazar, pág. 179, 2009).

Enfoques de análisis de la implementación de políticas públicas.

Según autores como Van Meter y Van Horn (1975) en principio, la implementación de las políticas públicas había sido relegada del análisis de los teóricos, en razón a la visión simplista que tenían de que una vez formulada la política, lo que proseguía era su ejecución, entendida como un asunto meramente administrativo o que no tenía mucha trascendencia. En otras palabras, se pensaba que, al tomar una decisión, su resultado estaba garantizado (Revuelta, pág. 138, 2007). No obstante, hacia el año 1973, autores como Pressman y Wildavsky empezaron a llamar la atención sobre la importancia que tenía el proceso de implementación, al mostrar casos en donde existía una brecha entre los objetivos de las políticas y su puesta en marcha –implementación- (Revuelta, pág. 138, 2007). A partir de entonces, se vienen elaborando enfoques que permiten explicar de una manera más clara y

sencilla los problemas y las posibles soluciones que surgen en el proceso de implementación; dentro de los cuales encontramos los enfoques *top down* (de arriba hacia abajo) y *bottom up* (de abajo hacia arriba).

Enfoque *top down*

Como su nombre lo indica, el enfoque de arriba hacia abajo es un enfoque de corte administrativo y jerárquico, que considera la implementación como un proceso operativo, en donde una vez se definen los objetivos de la política, se debe dar paso a las acciones que permitan concretarlos (Vargas,2017). En este enfoque el Estado debe ser el encargado de administrar, controlar e implementar las políticas públicas a través de sus instituciones e instrumentos normativos, mientras que la ciudadanía actúa como la receptora de la política, pero no tiene ninguna incidencia dentro de su implementación (Arbeláez, 2021); esta concepción ha sido muy criticada por diferentes estudios que demuestran que la participación ciudadana reduce la brecha entre los objetivos propuestos en la política y el proceso de implementación.

Para Arbeláez (2021) los principales problemas que surgen en la implementación de las políticas públicas se dan a partir de errores en la cadena de mando y por la falta de coordinación de las autoridades que participan en la ejecución. Para evitar dichos problemas, es necesario que los objetivos de la política sean claros y coherentes, en razón a que de esa manera sería mucho más fácil ponerlos en práctica. Por otro lado, se debe indagar por la cantidad de recursos disponibles, ya que puede influir en el resultado final del proceso de implementación. De manera adicional, hay que verificar que el personal encargado de ejecutarla sea el adecuado y que tenga la capacidad de ejercer control. Por último, es menester analizar la comunicación inter organizativa, para determinar si las instituciones estatales están trabajando para lograr el mismo objetivo (Salazar, pág. 202 y 203, 2009).

Enfoque bottom up

El enfoque de abajo hacia arriba se caracteriza por brindarle un papel importante a los actores y a las organizaciones, quienes tienen la posibilidad de afectar el comportamiento de la política. En este enfoque se realiza un proceso ascendente con el objetivo de que prevalezcan los acuerdos entre los burócratas y los receptores de la política (Aguilar, 2010). Michael Lipsky (1980) –precursor del enfoque *bottom up*- centra su propuesta en que contrario a lo planteado por el enfoque *top down*, el proceso de formulación de objetivos solamente constituye un eje orientador, mientras que los *street level bureaucrats* –burócratas- son una parte esencial del proceso de implementación, ya que estos “son quienes establecen prioridades, movilizan recursos y persuaden al grupo” (Vargas, pág. 9, 2017).

El enfoque elegido para desarrollar los análisis de implementación de la política pública de trabajo decente en Boyacá, Bogotá y Medellín, es el enfoque *top down*. Dicha elección se basa en la imposibilidad de encontrar material bibliográfico que permita analizar el comportamiento de los actores, llámese sociedad civil, burócratas, funcionarios públicos, ONG 's, etc.

Las políticas públicas en el marco del trabajo decente

A pesar de que el concepto de trabajo decente nace en la OIT en el año 1999, es hasta el año 2005 que empieza a ser utilizado en Colombia, cuando la Escuela Nacional Sindical, la CUT y diversos movimientos sociales decidieron sumarse a la campaña “Trabajo Decente, vida digna” propuesta por la OIT (Rosado, pág. 68, 2014). Según refiere el autor Juan Rosado (2014) estas organizaciones sociales intentaron concretar políticas locales de trabajo decente para Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Cartagena y Medellín, no obstante, solamente se presentó un resultado satisfactorio en las ciudades de Bogotá y Medellín, lo que representa un gran logro.

Que las organizaciones sociales incluyeran en el debate público la discusión sobre el trabajo decente, ayudó a que el Gobierno Nacional, desde la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se propusiera la ardua tarea de liderar la construcción de la Política Pública Nacional de Trabajo Decente, en conjunto con la participación de las organizaciones más representativas de empleadores, trabajadores, la academia, etc. Asimismo, ordenó a los mandatarios locales a que aplicaran estas mismas políticas de trabajo decente en sus territorios. Es partir de este momento, que los Municipios y Departamentos empezaron a debatir en pro de la construcción de políticas públicas de trabajo decente, que garanticen los derechos de los trabajadores, y que de cierta manera den cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la ONU.

Departamento de Boyacá

En el año 2012 el Programa de Asistencia Técnica del Ministerio del Trabajo, en conjunto con el Departamento de Boyacá, universidades de la región y otras instituciones como Cámaras de Comercio, formularon el Plan de Empleo para Boyacá para el periodo 2013-2018, en donde realizaron una serie de recomendaciones a la Administración de cara a la situación de orden laboral que estaba viviendo la región. Según el informe presentado, el Departamento de Boyacá, para el año 2012, tenía un porcentaje de desempleo del 7,3%, lo que equivalía, en su momento, a 43.312 personas, teniendo en cuenta que la Población Económicamente Activa era de 593.237 personas. (Ministerio del Trabajo, pág. 18).

Es de resaltar que para el año 2012, según cifras del DANE, el 52% de las personas ocupadas de Boyacá, tenían ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente. Por su parte, el 30% de la población ocupada tenía un ingreso por debajo de medio salario mínimo; mientras que el 14% de la misma población devengaba más de dos salarios mínimos mensuales. (Ministerio del Trabajo, pág. 23). El índice de informalidad para Boyacá en el año 2012 era considerablemente alto, con una tasa del 74,4%. Esta medición se llevó a cabo haciendo uso del criterio que acogía

el Ministerio del Trabajo según el cual “los trabajadores informales son aquellos que no están cotizando a pensión”. (Ministerio del Trabajo, pág. 24).

El desempleo, los empleos transitorios con poca estabilidad laboral, la oferta precaria de empleos y las limitadas fuentes de financiación del aparato productivo, eran uno de los principales problemas que tenía Boyacá en ese momento, sin embargo, a partir de las recomendaciones que se realizaron en el Plan de Empleo, como, por ejemplo, generar empleo de calidad acorde con las necesidades económicas del Departamento; formar para el trabajo y construir una política pública de empleo que mejorara las condiciones de vida de la población boyacense; en el año 2017 se aprobó la ordenanza 026 por medio de la cual “se adopta la política pública de trabajo decente para el Departamento de Boyacá, 2017-2032”.

Según el artículo 10 de la ordenanza 026 de 2017, los principales objetivos de dicha política son: promover las condiciones propicias para la creación de empleos decentes; garantizar los derechos fundamentales en el trabajo; extender la protección de la seguridad social a más personas e incentivar el diálogo social.

En el tercer informe de seguimiento a la implementación de la política pública de trabajo decente para Boyacá, presentado por la Secretaría de Desarrollo Empresarial el 25 de marzo de 2021, se pueden evidenciar los avances que ha tenido dicha política en cuanto a la materialización de lo que se conoce como trabajo decente.

Promover las condiciones propicias para la creación de empleos decentes.

Artículo 12.

En lo referente al apoyo a empresas que generen trabajo decente, según lo plasmado en el informe, realizaron talleres de propiedad intelectual, campañas de

formalización empresarial y fortalecieron algunos procesos de sostenibilidad de las empresas del clúster lácteos de Boyacá.

Para fortalecer los sistemas de información, el Departamento de Boyacá realizó una actualización de los principales indicadores, estudios, boletines y noticias del mercado laboral. Por otro lado, llevaron a cabo una medición de los impactos y los efectos de los empleos que han generado las empresas; además de hacer un análisis y seguimiento al desempleo, en razón a que este fenómeno termina siendo una de las principales barreras que se encuentran en el mercado laboral para la consecución de empleos que garanticen condiciones de vida digna.

En el informe quedó plasmado el apoyo que le brindaron a los productores del sector rural a través de la entrega de equipos y maquinarias para que transformaran sus productos y aumentaran su valor agregado. Adicionalmente, repartieron elementos de seguridad, kit de insumos, abonos y semillas, que terminan siendo herramientas necesarias, más no suficientes, para cerrar la brecha que existe de generación de ingresos en la ciudad y en el campo. Por otro lado, establecieron campañas publicitarias como la “PAPATÓN”, en donde se promocionó la venta de papas en medio de la crisis económica agravada por la pandemia del covid-19.

Según el informe presentado por la Secretaría de Desarrollo Empresarial, Boyacá realizó procesos de formación de personas con discapacidad para generar conciencia e implementar acciones positivas, a fin de que se garanticen sus derechos en el trabajo. Del mismo modo, consolidaron junto con el sector empresarial, la agencia de empleo que ofrece vacantes desde una perspectiva de inclusión a mujeres, mayores de 40 años, jóvenes, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, entre otros.

Garantizar los derechos fundamentales en el trabajo. Artículo 13.

Para garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, el Departamento de Boyacá definió el plan de acción para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Asimismo, llevó a cabo talleres con el propósito de sensibilizar a los NNA –niñas, niños y adolescentes- y a sus familias de la importancia que tiene la educación como mecanismo para transformar realidades, y de esa manera vuelvan a reintegrarse al sistema educativo.

Como medida adicional, realizaron capacitaciones a los trabajadores con el acompañamiento del sindicato SINTRAUNAD, para que conocieran los derechos consagrados en la Constitución y en la Ley, ya que muchas veces el desconocimiento de los mismos hace que los trabajadores no los exijan en debida forma. Del mismo modo, brindaron capacitación al sector empresarial acerca de los beneficios que puede traer consigo la implementación de procesos de formalización laboral.

Y, por último, brindaron asesorías en tutelas y procesos en el sector salud y a los sindicatos.

Extender la protección de la seguridad social a más personas. Artículo 14.

Según refiere el informe, en materia de seguridad social brindaron capacitaciones sobre la existencia de las normas que regulan los riesgos laborales, asimismo, llevaron a cabo un análisis de accidentalidad, ya que solamente de esa manera se puede construir un plan de prevención de los accidentes de trabajo que menguan las posibilidades del trabajador de tener un ciento por ciento de capacidad laboral.

El informe pone de manifiesto que se realizaron campañas para que las personas se afilien al régimen subsidiado de salud, además de recordarle a los empleadores la obligatoriedad de vincular a sus empleados al Sistema General de Seguridad Social,

ya que, si no lo hacen, pueden incurrir en conductas contrarias a la Ley, que ameritan la imposición de sanciones.

También vienen promoviendo la implementación de sistemas de seguridad y salud en el trabajo, así como la participación en comités COPASST, por la importancia que estos revisten a la hora de impulsar actividades de promoción y prevención para reducir los riesgos o los accidentes y enfermedades laborales.

Incentivar el diálogo social. Artículo 15.

Para incentivar el diálogo social, la Gobernación de Boyacá creó los Consejos Territoriales de Paz, que son espacios de participación ciudadana en donde se promueven acciones para la construcción de la paz, es decir, todo lo relacionado con la implementación del Acuerdo de la Habana. Ofrecieron diplomados para formar líderes sociales y organizaciones ciudadanas en responsabilidad social, lo que llevó a la construcción de la política pública de juventudes y de la mujer rural.

El artículo 24 de la política pública de trabajo decente de Boyacá institucionalizó el 07 de octubre como el día departamental del trabajo decente, por lo que deberán programar una agenda cultural, académica y social que involucre a todos los actores de la sociedad civil para la consecución de los objetivos planteados en la ordenanza, lo que se traduce en que las personas cuenten con un trabajo decente que les permita desarrollar el proyecto de vida que elijan, con enfoque territorial, garantía y goce efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo, sin discriminación, con protección social y mediante el diálogo social, tal como se estipula en la Política Pública Nacional de Trabajo Decente.

Es de resaltar la labor que ha venido realizando el Departamento de Boyacá para desarrollar el concepto de trabajo decente, a pesar de la difícil situación económica

que vive el país y que empeoró con ocasión a la pandemia del covid-19. No termina siendo una simple coincidencia que, desde la creación del Plan de Empleo, Boyacá haya consolidado la Política Pública de Trabajo Decente para formar a los trabajadores sobre sus derechos en el trabajo y los mecanismos que pueden utilizar para garantizarlos de manera efectiva; las campañas de prevención, de seguridad y salud en el trabajo terminan siendo muy importantes para reafirmar el compromiso de que se debe salvaguardar la integridad de todo trabajador, y más aún en labores de alto riesgo. El fomento a la formalización y la inclusión de personas vulnerables como las mujeres, jóvenes, discapacitados, víctimas del conflicto armado, al mercado laboral, va a permitir que accedan a bienes y servicios, que anteriormente no podían disfrutar por la falta de ingresos, como, por ejemplo, la atención en salud, educarse, el acceso a los servicios públicos -agua potable, servicio de gas, energía, internet-, a una canasta familiar, entre otros.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares arrojó que, para el trimestre de agosto a octubre de 2021, la tasa de desempleo de la ciudad de Tunja era de 15%, 7.7 puntos menos del valor arrojado en el mismo trimestre, pero del año 2020 (22.7%). Si bien es cierto no se encuentra una tasa reciente de desempleo para el Departamento de Boyacá, para el año 2020 tenía una de las tasas más bajas de desempleo en el país con un total de 12.2%, lo que corrobora el buen trabajo que han venido desarrollando los actores que se han comprometido de lleno en el mejoramiento de las condiciones laborales de la región.

Partiendo del modelo racionalista de formulación de políticas públicas, la política pública de trabajo decente del Departamento de Boyacá traza unos objetivos muy claros y acordes con lo que propende el compromiso internacional de garantizar trabajo decente, como son la creación de empleos decentes; que se garanticen los derechos fundamentales en el trabajo; se extienda la protección de la seguridad social y se incentive el diálogo social, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas y de sus familias. En un análisis de costo beneficio para determinar si existe una concordancia entre el cuadro de valores que persiguen los boyacenses,

se puede concluir que desde hace más de diez años le vienen apostando a materializar el concepto de trabajo decente, debido a que han comprendido que es uno de los instrumentos que permite mejorar la calidad de vida de las personas.

El enfoque *top down* resalta la importancia de la financiación en los procesos de implementación de las políticas públicas. En el caso concreto de Boyacá, el artículo 20 del instrumento normativo establece que la política pública se financiará “con los recursos estimados en el Plan Plurianual de Inversiones establecidos en el Plan de Desarrollo vigente”, lo que brinda una especie de sosiego al indicar, por lo menos, de donde van a salir dichos recursos; puesto que como se ha mencionado con anterioridad, el éxito o fracaso del proceso de implementación de la política, puede encontrarse relacionado con la ausencia de recursos. Resulta interesante que la política pública se encuentre orientada por el principio de sostenibilidad, lo que insta a la Gobernación de Boyacá a comprometerse con la destinación de toda clase de recursos técnicos, administrativos, financieros, institucionales y humanos en pro del fortalecimiento del proceso de implementación.

En la implementación de la política pública de trabajo decente de Boyacá no se observa un control jerárquico de mando por parte de la Gobernación, sino más bien un trabajo articulado entre distintos sectores y en diferentes niveles con organizaciones sociales, el Ministerio del Trabajo, entes territoriales, que en cierta forma traen beneficios, porque facilitan la materialización de los objetivos que se trazaron en la presente política.

Departamento de Amazonas

Al igual que el Departamento de Boyacá, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con la Subcomisión Departamental de Concertación de Política Salarial y Laboral del Amazonas, el Observatorio Regional de Mercado de Trabajo -ORMET- y la Comisión Regional de Competitividad, realizaron una serie de recomendaciones al

Departamento del Amazonas, para hacer frente a la difícil situación laboral por la que atravesaba la región. Una vez identificaron los problemas o dificultades que no permitían desarrollar el concepto de trabajo decente, como por ejemplo el trabajo infantil; el desempleo; la informalidad; la escasa formación para el trabajo; el déficit de información sobre ofertas de empleo; la casi inexistente presencia de pequeñas, medianas y grandes empresas; se plasmaron las siguientes estrategias:

Para el caso concreto del trabajo infantil, lo primero que se planteó fue identificar, registrar y caracterizar a los NNA (niños, niñas y adolescentes) que estaban realizando labores enmarcadas dentro del trabajo infantil, ya que se carecía de una base de datos fidedigna que permitiera establecer en tiempo real cuantos niños se encontraban trabajando y el por qué lo hacían. Como segunda medida, manifestaron que debían realizar campañas con la finalidad de sensibilizar a las personas sobre la inminente vulneración de derechos y los peligros que puede traer consigo el trabajo infantil. De igual modo, refirieron que debían incentivar a los NNA a través de la entrega de becas y de la identificación de oportunidades educativas, culturales, artísticas y recreativas, para que de esa manera usaran bien el tiempo y no se vieran abocados a conseguir un empleo en condiciones de precariedad laboral.

Si bien es cierto esta propuesta puede ser catalogada como loable, es menester mencionar que en la región amazónica existen pocos escenarios deportivos, y los que hay están en malas condiciones físicas. La oferta cultural, académica, artística y recreativa son casi nulas o se encuentran en manos de entes privados, lo que dificulta el acceso a la población que no puede costear un curso, el ingreso a una obra de teatro, etc. Por otro lado, será casi imposible evitar que un NNA trabaje si su familia no tiene lo necesario para subsistir, por lo que la efectividad de las estrategias va a depender de la integralidad de la política pública que se pretenda consolidar. Si se garantizan los ingresos necesarios a las familias, muy probablemente se disminuya el trabajo infantil.

Otra de las estrategias que se plasmaron en el documento “Recomendaciones para promoción del empleo en el marco del trabajo decente a entes territoriales 2016-2019” es que por la alta tasa de desempleo y de informalidad que se presentaba en la región, se debía promover la generación de empleo acorde con la visión ocupacional del Departamento, que se caracteriza por ser un sector turístico y gastronómico, en donde se comercializan artesanías talladas por los pueblos indígenas y platos exclusivos de los países fronterizos, Colombia, Brasil y Perú. Y como de nada serviría que se generen empleos y no existan personas capacitadas para los mismos, se propuso la entrega de becas y la articulación con el SENA para la creación de programas dirigidos a formar a la población de la región.

Una de las conclusiones a las que llegó el Ministerio del Trabajo al analizar el tema laboral en el Departamento del Amazonas, es que la falta de información sobre el mercado laboral repercute de manera negativa en la consolidación de trabajo decente, ya que si no se tiene conocimiento de cuál es el estado actual de los índices en materia laboral, muy difícilmente se van a poder generar estrategias o mecanismos tendientes a solucionar de fondo las problemáticas de la región; por tal razón propusieron articular el servicio público de empleo para que empleadores y trabajadores pudieran identificar los puestos vacantes y acceder a ellos. De manera adicional, plantearon la posibilidad de desarrollar investigaciones y estudios en materia laboral, que permitieran consolidar la información y verificar que se dé un cumplimiento efectivo a los pilares fundamentales del trabajo decente.

El desconocimiento de las normas y la falta de recursos son barreras que no permiten que las empresas tengan un plan de seguridad y salud en el trabajo, lo cual puede ser muy riesgoso, porque en caso tal de una eventualidad de un accidente de trabajo, las EPS no van a asumir el tratamiento integral, así como las prestaciones económicas a las que haya lugar. En esa medida, la estrategia que pretendieron implementar desde la serie de recomendaciones, fue sensibilizar a la población para que comprenda la importancia de la seguridad y salud en el trabajo. Por último, programaron llevar a cabo campañas pedagógicas para incentivar la

afiliación al Sistema General de Seguridad Social, ya que son mucho más los beneficios que estos pueden traer en comparación con el costo de las cotizaciones que se realizan mes a mes.

Cuatro años después de la formulación de recomendaciones y de estrategias, todavía no se ha creado una política pública de trabajo decente en el Departamento del Amazonas que garantice la creación de trabajos decentes con ingresos dignos, que les permita a las personas crear su propio proyecto de vida, acorde con sus gustos y preferencias. El trabajo infantil continúa, no se promueve la formalización laboral, la informalidad, el desempleo y los trabajos precarios son el pan de cada día; las personas se rebuscan vendiendo comida rápida, en trabajos de construcción, mototaxismo, entre otros. La falta de una población empoderada que desconoce sus derechos hace que se perpetúen tipos de contrataciones precarias, de corta duración y sin seguridad social, disminuyendo la calidad de vida de las personas, quienes deben trabajar para llevar el sustento a sus familias.

Si bien es cierto el Departamento del Amazonas no ha construido su propia política pública de trabajo decente, se considera que existen los insumos suficientes en el documento de recomendaciones elaborado por el Ministerio del Trabajo, para desarrollar un análisis desde el modelo racionalista de formulación de políticas públicas. En el caso concreto del Departamento del Amazonas, se evidencia que existe una concordancia dentro del cuadro de valores, en el entendido que mejorar las condiciones de existencia de las personas a través de su propio esfuerzo y dedicación, es decir, desde su propio trabajo, siempre va a encontrarse en lo más alto de la cúspide de la realización del ser humano.

Como se puede observar, las múltiples estrategias que se plantearon en las recomendaciones realizadas por el Ministerio del Trabajo, persiguen un objetivo claro, que es la consecución de trabajo decente para las personas que habitan la

región del Amazonas, sin importar la raza, género, creencias, ocupación, modo de contratación, etc.

En estos momentos el principal problema del Departamento del Amazonas, se relaciona con la falta de voluntad política para formular su propia política pública de trabajo decente, impidiendo que se identifiquen los problemas que puedan surgir –a futuro- en el proceso de formulación para empezar a buscar nuevas alternativas de cara al cumplimiento del compromiso internacional de garantizar trabajo decente y digno.

Departamento de Nariño

En el año 2011 se creó el Plan de Empleo de Pasto 2012-2015, que es un documento a través del cual se realizó una breve reseña histórica sobre el estado actual del mercado laboral de Pasto. En dicho escrito se plantearon unos ejes estratégicos para disminuir el índice de desempleo y de informalidad.

De la información suministrada en el Plan de Empleo de Pasto se logró evidenciar que si bien es cierto la tasa de desempleo ha venido disminuyendo desde el año 2010, que era del 15.2% (Ministerio de Trabajo, pág. 21, 2011), la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo se crearon en el sector informal, en donde no se generan buenos ingresos y los trabajadores no se afilian a la seguridad social; esta situación puede resultar muy problemática ya que nadie está exento de padecer alguna enfermedad o accidente que disminuya la capacidad intelectual y/o motora de la persona. Según el estudio realizado esta situación se generó por la carencia de empresas dedicadas a la industria que son entidades que tienen la posibilidad de crear mejores empleos; además, un gran porcentaje de personas se quedaban sin acceder a la educación superior porque la demanda de cupos era mayor a la oferta que ofrecía la universidad pública, este grupo de personas empezó a enlistar las

estadísticas de trabajadores informales, lo que en últimas representó una pérdida de poder adquisitivo. (Ministerio del Trabajo, 2011).

Los ejes estratégicos que se plantearon en el Plan de Empleo de Pasto para hacer frente a esta situación, fueron: empleo de calidad, emprendimiento y fortalecimiento empresarial, clima de inversiones y promoción territorial. Como las familias dependen del ingreso que se genere en el trabajo, en el Plan de Empleo de Pasto consideraron que debían crear empleo formal, calificado y con seguridad social, lo que implicaba fomentar la contratación de las personas a través de un contrato de trabajo; que sea calificado quiere decir que el puesto de trabajo debe ser otorgado de acuerdo con las competencias laborales del trabajador, es decir, lo que es, lo que sabe y lo que hace, y la seguridad hace referencia a que todo trabajador debe estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social, salud, pensión y riesgos laborales.

Para que se cree trabajo decente es necesario que las empresas, especialmente las pequeñas y medianas se encuentren formalizadas, ya que solamente de esa manera van a ser atractivas tanto para el capital extranjero como para el nacional. Y como no es posible generar empleo si no existen empresas, desde el Municipio de Pasto le quisieron apostar a la cultura del emprendimiento, la educación para el trabajo y el desarrollo humano, lo que implicaba la creación de una plataforma de fomento al emprendimiento que buscara fondos, financiamiento y apoyo técnico para las personas que quisieran embarcarse en dicha ruta.

El tercer eje estratégico tiene que ver con el otorgamiento de incentivos tributarios y el mejoramiento de indicadores para que el capital extranjero tomara la decisión de invertir en las empresas regionales.

En el año 2019 se expidió el Decreto 442 a través del cual se creó la Mesa Interinstitucional de Empleo del Departamento de Nariño, que tiene la finalidad de

formular, implementar y articular la política pública de empleo. Como objetivo específico importante, plantearon la necesidad de elaborar pactos para implementar la política pública de trabajo decente, en concordancia con los lineamientos del Ministerio del Trabajo. En Nariño le quieren apostar al emprendimiento, la innovación y la empleabilidad para hacer frente a las tasas de desempleo.

El artículo tercero de dicho Decreto manifiesta que la Mesa Interinstitucional de Empleo del Departamento de Nariño va a estar conformada por el Gobernador, Secretario de Planeación, Alcalde de Pasto, Director del SENA, COLPENSIONES, Ministerio de Trabajo y FENALCO. Seguidamente el párrafo estipula que la Mesa “podrá” convocar a otras entidades como Universidades, la ORMET, OIT, la CUT y CGT para participar en la planeación, ejecución y seguimiento de programas que se integren al Plan de Acción Anual. Llama la atención que la participación de la sociedad civil, la academia y los gremios se vea supeditada a la voluntad de actores que hacen parte del sector institucional -público- y empresarial, se supone que la creación de una política pública de trabajo decente, debe integrar de manera obligatoria la participación de los representantes de los trabajadores y la academia, para que velen por sus derechos. Si se va a hablar de trabajo y más aún de trabajo decente, se necesita un diálogo tripartito entre trabajadores, empresarios y delegados del gobierno regional.

Entre las funciones principales –artículo 4- que tiene la Mesa se encuentran:

- (i) Articular acciones que permitan un mayor impacto en la generación de ingresos.
- (ii) Elaborar anualmente el plan de acción que permita la generación de empleo e ingresos para la población de Nariño.
- (iii) Gestionar recursos para financiar la generación de empleos e ingresos con criterios de equidad e inclusión.

A pesar de que en el Departamento de Nariño no se ha creado la política pública de trabajo decente, por lo menos ya empezó a discutir a través de la Mesa

Interinstitucional de Empleo cómo se va a formular, por lo que deben identificar los actores que van a velar por la implementación de la misma.

Teniendo en cuenta el informe del Observatorio de Género de Nariño, para el año 2019 el Departamento contaba con una tasa de desempleo del 6.3% (Observatorio de Género de Nariño, pág. 68), mientras que solamente el 15.7% de la población ocupada trabajaba con un vínculo formal (Observatorio de Género de Nariño, pág. 67). Si bien es cierto para ese mismo año el porcentaje de personas ocupadas que realizaron aportes a pensión era del 17%, que es una tasa muy baja, por lo menos ha venido aumentando, ya que para el año 2014 la misma fue de 13.2% (Observatorio de Género de Nariño, pág. 75).

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares publicada el 30 de noviembre de 2021, la tasa de desempleo para la ciudad de Pasto fue de 12.7%. Es una cifra razonable si se tiene en cuenta el gran impacto que tuvo la pandemia en el mantenimiento de puestos de trabajo formal. Se espera que sigan mejorando y algún día puedan consolidar la política pública de trabajo decente tan necesaria para mejorar las condiciones laborales y económicas de las familias.

Al igual que el Amazonas, en Nariño no se ha construido la política pública de trabajo decente, sin embargo, termina siendo importante que se elabore un análisis de la formulación de la política pública a través del modelo racionalista, en razón a que es el que mejor se asimila al tema de trabajo decente.

En la escala de valores que tiene la sociedad casi siempre se va a encontrar en el punto más alto de una pirámide, la vida; el vivir dignamente; la salud; el bien común; el agua potable y la educación; todos estos valores se encuentra relacionados con el trabajo decente, por lo que más allá de ser una obligación o un compromiso internacional; desde el punto de vista de este modelo, es mucho más rentable

garantizar trabajo decente que tener que enfocarse en consolidar diversas políticas para promover los demás valores.

En el Plan de Empleo de Pasto se logra evidenciar la formulación de objetivos claros, como el crear empleo formal, fortalecer las empresas y generar incentivos tributarios, para garantizar lo que la OIT ha denominado como trabajo decente.

Bogotá

La ciudad de Bogotá dando cumplimiento a las directrices establecidas desde la Alcaldía de “Colombia Humana”, expidió el Decreto 380 de 2015, a través del cual creó la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, que tiene como objetivos principales: promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo –artículo 8-, generar oportunidades de empleo y de ingresos –artículo 11-, procurar el acceso a la protección y seguridad social –artículo 14- y generar condiciones para el diálogo tripartito –artículo 17-.

Las estrategias que se vienen implementando para dar cumplimiento al primer objetivo son realizar campañas de sensibilización sobre la importancia que reviste el cumplimiento de principios y derechos fundamentales en el trabajo, tales como el derecho de asociación, negociación colectiva y la huelga, que son derechos muy importantes en un Estado Social de Derecho. De igual manera, proponen prevenir y erradicar el trabajo infantil y forzoso, por lo que van a crear el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador, para que ejerza un control pleno y no se permita la vulneración de los derechos de los NNA. Como elemento interesante dicho Comité va a ser integrado de manera tripartita.

El 07 de octubre se estableció como la jornada mundial de trabajo decente, ese día van a realizar diversas campañas de promoción y sensibilización para dar a conocer

las normas que sustentan el trabajo decente y lo hacen exigible. También propusieron hacer un reconocimiento a las empresas privadas que generen trabajo decente y digno, como una manera de incentivar a las demás, para que materialicen la responsabilidad social de generar empleo digno y de calidad.

Para dar cumplimiento al segundo objetivo, proponen incentivar la contratación privada de la población vulnerable, ya que, de esa manera, van a poder acceder a bienes y servicios, que les permita mejorar su calidad de vida. Por otro lado, pretenden fortalecer la oferta de trabajo creando programas de formación acorde con los requerimientos que exige el mercado de trabajo. Esto va a permitir que las empresas locales contraten más personas, que al estar cualificadas permiten un mejor funcionamiento para la empresa, y, por ende, buenos rendimientos económicos.

Para extender la protección y la seguridad social a más personas, la ciudad de Bogotá pretende llevar a cabo campañas de sensibilización que permitan otorgar claridades a las personas sobre el cumplimiento de la normatividad cuando median relaciones laborales formales. Lo anterior, lo van a realizar en conjunto con agremiaciones u organizaciones de la economía popular y comunitaria.

Ahora bien, para generar condiciones para el diálogo tripartito, pretenden fortalecer escenarios participativos, en donde se vinculen empleadores, trabajadores y autoridades públicas, con el propósito de lograr consensos que beneficien a todas las partes. Por otro lado, desde la Alcaldía de Bogotá esperan garantizar un ambiente acogedor para que los trabajadores se vinculen en la construcción y el fortalecimiento de agremiaciones que los representen y hagan valer sus derechos.

La Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá es una de las más innovadoras, porque abarca estrategias claras y concretas como la sensibilización; la elaboración

de un plan de incentivos para las empresas que contraten personas vulnerables en condiciones de trabajo decente; la formación para el trabajo en articulación con el SENA; la contratación directa de las personas que se benefician de los procesos de formación promovidos por el Distrito, etc. Como elemento importante reconoce el papel de la mujer en la consolidación de trabajo decente.

Estrategias como la sensibilización van a permitir, que tanto trabajadores, empleadores y delegados del Gobierno, comprendan la importancia que reviste la materialización del concepto de trabajo decente en la vida de las familias. Por ejemplo, diversos estudios de la ENS han demostrado que los trabajadores sindicalizados tienen acceso a mejores condiciones laborales, lo cual se logra a partir del conocimiento que tienen sobre los derechos y deberes que surgen del contrato laboral.

Termina siendo una novedad que en una política pública se realice un reconocimiento a las empresas que generen trabajo decente y digno, ya que por lo general esta clase de distinciones se otorga a las organizaciones gremiales; esperemos que esta situación incentive a todas las empresas a promover trabajo decente y digno para todos sus trabajadores. La inclusión al mercado laboral de la población vulnerable va a permitir que estos puedan acceder a bienes y servicios necesarios para su subsistencia, es decir, que van a poder garantizar su mínimo vital.

Es sumamente importante que la fecha conmemorativa del 07 de octubre del día del Trabajo Decente, se utilice como rendición de cuentas para determinar si lo que se ha hecho está surtiendo efectos, si no es así, es menester pensar en nuevas estrategias que garanticen el trabajo decente.

La tasa de desempleo en Bogotá ha venido disminuyendo de manera paulatina, en el trimestre de mayo a julio de 2020, la tasa de desempleo era de 25.1% (GEIH, 2020), posteriormente, esta disminuyó en 8 puntos porcentuales para el mismo trimestre de mayo a julio de 2021 (GEIH, 2021). En estos momentos la tasa de desempleo se encuentra en 13.2%, según la Encuesta Integrada de Hogares publicada el 30 de noviembre de 2021, lo que denota el buen manejo que ha tenido la administración en cuanto a la consecución de trabajo para la población de Bogotá, tendríamos que preguntarnos si es trabajo digno y decente.

Al analizar el proceso de formulación de política pública de trabajo decente de Bogotá bajo el tenor del enfoque racionalista, se puede observar que plasmaron unos objetivos claros y coherentes si se quiere dar cumplimiento con los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la ONU; como que van a promocionar los derechos fundamentales en el trabajo; generar oportunidades de empleo y condiciones para el diálogo tripartito, así como procurar el acceso a la protección y seguridad social de las personas.

En el cuadro de valores de Bogotá se prioriza la materialización del concepto de trabajo decente, en el sentido que los actores institucionales buscan intervenir directamente en la creación de empleos decentes al proponer la contratación de personas vulnerables, una vez hayan terminado su proceso de formación.

Al analizar el proceso de implementación de la política pública de trabajo decente de Bogotá bajo el enfoque *top down*, se evidencia que la redacción del artículo 23 que habla sobre el presupuesto que se va a destinar para materializar dicha política, es un tanto vaga, porque no deja claro cuál va a ser la fuente institucional de recursos, más bien lo deja sujeto al presupuesto anual con la financiación de diferentes proyectos.

En la política pública de trabajo decente de Bogotá se establecen varios mecanismos de coordinación como, por ejemplo, la articulación con el SENA para la formación para el trabajo; el apoyo del Ministerio de Trabajo y la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá para la promoción de la cultura de defensa de los derechos laborales; el control por parte de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que da cuenta de los avances en la ejecución, y el fortalecimiento de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo, como instrumento que permita ocupar las vacantes de empleo.

Como se puede observar, la mayor parte de acciones, planes y estrategias parten de la Alcaldía de Bogotá como actor institucional, sin embargo, eso no quiere decir que exista un control jerárquico a ultranza, en razón a que se necesita de la participación ciudadana para que la política llegue a un buen término. Por ejemplo, si las organizaciones sociales no propenden por el diálogo tripartito o si, por el contrario, la administración no tiene en cuenta a los actores sociales para la toma de decisiones, no se estaría hablando de trabajo decente.

Medellín

La Alcaldía de Medellín a través del Decreto 1226 de 2009 creó el Consejo Municipal de Empleo y Productividad como un órgano tripartito y asesor en materia de empleo y al cual se le delegó la misión de construir la política de trabajo decente de la ciudad. Con el Acuerdo 064 de 2013, constituido por 11 artículos, se estableció la política pública de trabajo decente en Medellín.

Como temas relevantes que se trataron en dicha política, encontramos el artículo segundo en donde brindaron una definición de trabajo decente que se asemeja a la que propuso la Organización Internacional del Trabajo en el año 1999. En esta definición se estableció que el trabajo decente debe abarcar todas las clases de trabajo, tanto el trabajo formal de un profesor que trabaja en el Magisterio, hasta el

del trabajador informal que vende tintos en Parque Berrio; en razón a que en todos los trabajos se deben garantizar unos derechos mínimos que les permita vivir dignamente y ascender en el ámbito social. Dentro de los derechos mínimos deben garantizar el derecho al descanso, una remuneración acorde con el trabajo que realizan, un lugar de trabajo salubre y con todas las condiciones para prevenir enfermedades o accidentes laborales, así como el pago de la seguridad social. De manera adicional, se debe garantizar el derecho de asociación y el diálogo social para que los trabajadores puedan exponer sus ideas, defender sus intereses y llegar a acuerdos que sean beneficiosos para todas las partes.

En el literal a del artículo 5 se establece que van a realizar campañas pedagógicas que incentiven la formalización, por ejemplo, en la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo” ofrecieron beneficios tributarios para las empresas que crearan empleos formales. Por su parte, el numeral 2 del literal b especificó que van a acompañar a sectores vulnerables en la formación para el trabajo, ya que es la única forma que pueden acceder a trabajos decentes y de calidad. Asimismo, se estableció que van a llevar a cabo campañas en los colegios y ante funcionarios públicos que den cuenta de la importancia que reviste garantizar los derechos en el trabajo, en el sentido que si las personas conocen cuáles son sus derechos lo más probable es que los puedan ejercer.

En el artículo 10 se pone de presente que van a fortalecer el sistema de información de la oferta de empleo para que los trabajadores y los empleadores de manera articulada, puedan tener a la mano información real sobre la oferta y la demanda de puestos de trabajo. Esto va a permitir que los empleadores puedan cubrir las vacantes de una manera un poco más rápida, mientras que los trabajadores tendrán la posibilidad de generar un ingreso como contraprestación del servicio prestado.

Posteriormente, se publicó el Plan Local de Empleo (Alcaldía de Medellín, 2017), con el que pretenden articular la Política Pública de Trabajo Decente de Medellín. A

partir del seguimiento que se realice, van a encontrar, lo que se está haciendo, cómo lo están haciendo, qué obstáculos hay y que les falta por mejorar. De acuerdo al análisis, van a conocer cuál es el estado actual de la situación laboral en la ciudad, y si amerita modificar o encaminar acciones positivas para garantizar trabajo decente y de calidad.

En el Plan Local de Empleo de Medellín proponen otorgar beneficios tributarios a las empresas que creen empleos formales; adicionalmente, van a intentar combatir la informalidad y reducir el desempleo a través de la formación para el trabajo y la contratación de grupos vulnerables, ya que con esto se puede mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. También pretenden fomentar el diálogo social y el tripartismo, para que todos puedan proponer estrategias y mecanismos tendientes a beneficiar a todas las partes, y en especial a las personas más vulnerables.

A pesar de los esfuerzos que realiza la Alcaldía de Medellín para mejorar los índices de trabajo decente, todavía hay mucho por hacer, la informalidad en el centro de la ciudad es evidente, si bien la economía del país ha venido recuperándose de los efectos negativos ocasionados por la pandemia, esto no quiere decir que se haya mejorado en la creación de trabajo decente, porque tal como lo menciona la ENS en el XIV Informe Nacional de Trabajo Decente de 2021, el sector de mayor ocupación es el informal, que se caracterizan por ser empleos de mala calidad, excluido de la seguridad social y con ingresos tan bajos que no permite acceder a un mínimo vital. (pág. 12).

La estrategia de ofrecer beneficios tributarios a las empresas que generen trabajo decente, suele ser utilizada por los gobernantes, pero más allá de cumplir con lo pactado, se ha demostrado que la creación de empleos no cumple con los estándares de calidad del trabajo decente. Por ejemplo, en el año 2010 se creó la Ley 1429 que es la Ley de formalización empresarial y primer empleo, que tenía la finalidad de realizar exenciones de parafiscales e impuestos de renta, para aquellas

empresas que generarán empleos formales. Si bien es cierto, se crearon alrededor de 145.000 empleos, la gran mayoría fueron empleos precarios, en donde no se garantiza al trabajador los derechos, garantías y libertades consagradas en la legislación laboral, tales como el pago de las prestaciones sociales y las cotizaciones al sistema general de seguridad social. (pág. 17). Más que un gasto la formalización laboral puede ser un medio para mejorar la productividad de las empresas, ya que, si a un trabajador le pagan de manera adecuada por el trabajo realizado, le permiten el descanso necesario, le brindan garantías de asociación y negociación para mejorar sus condiciones laborales, entre otros, va a ser un trabajador activo y propositivo.

Si bien es cierto el desempleo en Antioquia fue de 19.1% en agosto de 2020, según indicadores de Fenalco, para el mes de octubre de 2021 la cifra se redujo a 13.8% (GEIH, 2021), lo que evidencia una mejoría en cuanto a la generación de empleo, es decir, el primer pilar del concepto de trabajo decente. La pregunta que tendríamos que hacernos es qué tipo de empleo se está creando, ¿empleo informal?, ¿precario?, ¿transitorio?, lo ideal es que no, sin embargo, si es de esa manera, todavía nos falta un camino por recorrer, y más aún por lo devastador que fue la pandemia tanto para las medianas y pequeñas empresas como para los trabajadores que tuvieron que acceder a cualquier tipo de trabajos para garantizar la subsistencia de sus familias.

Como se ha mencionado anteriormente, la política pública de trabajo decente de Medellín, establece diversos objetivos como promover la formalización del trabajo; ofrecer beneficios tributarios a las empresas; promover los derechos fundamentales en el trabajo, el derecho al descanso, a trabajar en un lugar salubre; que se otorgue una remuneración acorde con el trabajo realizado; los cuales terminan siendo muy claros y concretos en lo que respecta a un análisis desde el enfoque racionalista de la formulación de política pública. El trabajo decente es un trabajo digno, por tal razón garantizar este tipo de trabajo va a permitir que los antioqueños sigan mejorando su calidad de vida, priorizando de esa manera su puesta en marcha.

Como se enunció anteriormente, el enfoque elegido para desarrollar el análisis de la implementación de la política pública de trabajo decente en Medellín, es el enfoque *top down*. Para ello, se pretende observar la existencia de: recursos económicos, una estructura organizacional y los mecanismos de coordinación.

El Acuerdo 064 de 2013 manifiesta que se van a llevar a cabo estrategias de financiación, que van a convocar y orientar recursos, no obstante, no establece cuales son las estrategias que pretenden implementar; de donde van a orientar los recursos, lo cual puede resultar problemático, porque muchas veces la puesta en práctica de los diferentes planes y proyectos que se plantean en las políticas públicas, requieren financiamiento.

Frente al tema de la estructura organizacional, se observa que el Concejo Municipal le delegó la tarea a la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín, para que lidere algunas acciones en pro de la consecución de trabajo decente, lo que significa que, al tener presente un encargado, es posible exigir la rendición de cuentas si dado el caso el proceso de implementación no está funcionando. Y como mecanismo de coordinación, el Acuerdo 064 de 2013 estableció que el Gobierno Nacional, el Departamental y Municipal van a trabajar de manera articulada con la finalidad de impulsar estrategias que permitan generar empleo decente. Por otro lado, el Observatorio Regional de Mercado de Trabajo de Antioquia, la Escuela Nacional Sindical y el Ministerio del Trabajo están a cargo del seguimiento a la política pública de trabajo decente.

CONCLUSIONES

- Del análisis realizado a las diferentes políticas públicas de trabajo decente a nivel nacional, se encuentra que la mayor parte de acciones positivas encaminadas a mejorar los estándares de trabajo decente se relacionan con el trabajo formal, lo cual puede considerarse infortunado porque la definición de trabajo decente propuesta desde la OIT incluye todo tipo de trabajos, incluso, los del sector informal. Si bien es cierto el trabajo formal se prefiere al trabajo informal por cuestiones de estabilidad, derechos, garantías y libertades, este tipo de trabajo necesita que se establezcan unos mínimos para que se pueda hablar de trabajo decente. Mientras continúe creciendo la economía informal sin los mínimos establecidos en el concepto de trabajo decente, muy difícilmente se van a cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible propuestos desde la ONU, tales como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; la igualdad entre los hombres y las mujeres.
- Al igual que Ghai, debemos seguir preguntándonos qué clase de empleo se ha venido creando después de la reactivación económica de la pandemia, ya que como lo ha mencionado la ENS, y como lo demuestran sus indicadores económicos en el XIV Informe de Trabajo Decente de 2021, la creación de puestos de trabajo es evidente en sectores como el comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y servicios de comida, (pág. 11), que son sectores que se caracterizan por su informalidad; en el sentido que más allá de la creación de nuevos puestos de trabajo, el trabajo solamente puede ser decente, si se garantizan unos mínimos.
- Estrategias como la formación para el empleo y la creación de puestos de trabajo para las personas vulnerables, van a permitir que más personas superen la pobreza, y accedan a bienes y servicios de los que anteriormente no se podían beneficiar por la falta de ingresos.

- Las políticas públicas de trabajo decente se han construido para solucionar los problemas que en materia laboral existen en cada lugar geográfico y que no permiten concretar el compromiso internacional de garantizar trabajo decente, sin embargo, todavía se siguen presentando brechas entre los objetivos que se plantean y su proceso de implementación.
- A pesar que la consolidación de las políticas públicas sea el primer paso para materializar el trabajo decente, es menester indicar que la creación de normas sin estudiar y revisar las ya existentes, traería como posible consecuencia, que se tenga un compendio normativo sin que se traduzca en cambios reales en materia laboral para las personas.
- En estos momentos hay Departamentos como Nariño y el Amazonas que no han realizado la tarea de construir la política pública de trabajo decente, a pesar de que es una orden del Gobierno Nacional desde el año 2014, es decir que han pasado más de 7 años, sin que se hayan dado la tarea de construirla. Se debe valorar el esfuerzo que ha realizado el Departamento de Nariño, ya que por lo menos creó la Mesa Interinstitucional de Empleo que es el primer paso para consolidar y construir la Política Pública de Trabajo Decente, en beneficio de trabajadores y empleadores. Es muy importante que cada Departamento y Municipio construya su propia política de trabajo decente, porque como lo ha venido mencionado Ghai, es a través de su historia, tradiciones, estructura social y nivel de desarrollo, que las políticas públicas van a tener los efectos esperados al identificar sus puntos débiles, generar una solución e implementarla.
- Colombia tiene unos problemas estructurales que a corto plazo no le permiten avanzar en el diálogo social, somos una sociedad que dirime los

conflictos a través de la violencia, usamos muy poco el diálogo, lo que impide la creación de acuerdos que beneficien a todas las partes. La persecución a la libertad sindical persiste, según datos del Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH, recopilados por la ENS (pág. 13), se presentaron 32 hechos de violencia desde el inicio del paro el 28 de abril de 2021. Este tipo de violencia se caracteriza por ser sistemática y selectiva, con la única finalidad de acallar las voces de cambio. Si persiste la violencia antisindical, muy difícilmente se va a poder concretar el diálogo social, no es posible que las partes que van a entablar un diálogo o negociación, se vean supeditadas a la persecución y amenazas.

- Hacen falta más indicadores que permitan valorar los pilares fundamentales del trabajo decente, creación de empleos, derechos en el trabajo, diálogo social y protección de la seguridad social. En estos momentos se cuentan con indicadores como el desempleo y la medición de la pobreza extrema, que de cierta manera no permiten conocer a ciencia cierta, cómo estamos, para determinar qué debemos mejorar, cuando hablamos de trabajo decente. Los índices de crecimiento económico sólo nos permiten evidenciar que se han generado más puestos de trabajo en el sector informal, sin embargo, no es posible medir la calidad de esta clase de empleo, que por lo general se caracteriza por ser de mala calidad.
- Hace falta que desde el Gobierno Nacional y los entes territoriales creen y consoliden políticas laborales que faciliten la puesta en marcha de planes, programas y estrategias, con el fin último de que todos trabajen para crear empleos de calidad, en donde se respeten los derechos de los trabajadores, se garantice la afiliación al Sistema General de Seguridad Social, y por qué no, se lleve a cabo un diálogo tripartito entre trabajadores, empleadores y delegados del Gobierno.

- El XIV informe de trabajo decente presentado por la ENS evidencia que la desigualdad laboral entre hombres y mujeres persiste, lo que implica que se deben aunar esfuerzos entre los actores institucionales, sociales y económicos, para cerrar dicha brecha de cara al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible número ocho propuestos desde la ONU.
- La brecha entre el campo y la ciudad sigue siendo uno de los grandes retos que se tiene en materia de trabajo decente en Colombia. A pesar de la importancia que revisten los trabajadores rurales en términos de seguridad alimentaria, han sido relegados a un segundo plano, desatendiendo las directrices planteadas por algunos Convenios de la OIT como por ejemplo el C-12 de 1921 y el C-95 de 1949, que versan sobre la indemnización por accidentes de trabajo en el sector rural y la protección del salario, ratificados por Colombia.
- El modelo económico neoliberal se ha convertido en un obstáculo que no permite materializar el concepto trabajo decente, ya que promueve trabajos precarios que se alejan de los presupuestos básicos planteados por la OIT.
- El modelo económico neoliberal ha venido creando condiciones de desigualdad para que los trabajadores acepten cualquier clase de empleo, así se caracterice por ser transitorio, mal pago, y/o en condiciones de explotación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis, 2010, Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.
- Betancur, María Soledad. 2003. Cambios en la regulación del trabajo: Un análisis desde la teoría. En Celis, Juan Carlos. Lecturas clásicas y actuales del trabajo. ENS. Medellín. pp. 319-368.
- Dye, T. (1977). Understanding public policy. Prentice-Hall, New Jersey.
- Ghai, Dharam (Ed). 2006. Trabajo decente. Objetivos y estrategias. OIT. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra
- Habermas, Robert Henry, The Economics of the Public Sector (1970), citado por Dye y de Haveman Public Expenditure and Policy Analysis (1983).
- Hogwood Brian W. y Gunn, Lewis A., Policy Analysis for the Real World, New York, Oxford University Press, 1984.
- Lipsky, Michael (1980) street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, New York; Russell Sage Foundation.
- Revuelta Vaquero, B. (2007) La implementación de políticas públicas. Universidad de la Sabana.
- Rosado, J.B.(2014). El camino hacia una política distrital de trabajo decente y digno para Bogotá. *Revista Cultura y trabajo No. 90*, 65-76.
- Observatorio de Género de Nariño (2021). *Mujeres y hombres: brechas de género en Nariño*. Grupo de investigación Derecho, Justicia y Región.
- Salazar Vargas, Carlos. (2009). Políticas públicas y Think Tanks. Bogotá, D. F.: Konrad Adenauer Stiftung.
- Tinbergen, J. (1981). Política económica, principios y formulación. Fondo de Cultura Económica, México.
- Vargas Velásquez, Alejandro. Notas sobre el Estado y las políticas públicas, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 57
- Vásquez, Héctor. 2009. La negociación del salario mínimo. Disponible en: <http://www.ens.org.co/articulos.htm?x=20155399&cmd%5B111%5D=c-1-78>.
- Viáfara, Carlos. 2005. Diferencias raciales en las oportunidades educativas y en el estatus ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali-Colombia.

Weller, Jürgen. 1998b. Los mercados laborales en América Latina. Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes. CEPAL. Reformas Económicas. No 11.

REVISTAS, DOCUMENTOS E INFORMES

Agencia de Información Laboral (09 de abril de 2021) Más de tres décadas de violencia antisindical en Colombia: entre la estigmatización, la persecución, el exterminio y la violación a las libertades sindicales. [artículo] Escuela Nacional Sindical. Recuperado de <https://ail.ens.org.co/informe-especial/mas-de-tres-decadas-de-violencia-antisindical-en-colombia-entre-la-estigmatizacion-la-persecucion-el-exterminio-y-la-violacion-a-las-libertades-sindicales/> [fecha de consulta 12 de marzo de 2022].

Alcaldía de Boyacá (2012). *Plan Local de Empleo de Boyacá 2013-2018*. Boyacá.

Alcaldía de Medellín (2017). *Plan Local de Empleo de Medellín*. Medellín.

https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/empleo-y-pensiones/empleo/programa-nacional-de-asistencia-tecnica-territorial/politica-publica-de-empleo-y-trabajo-decente/-/document_library/Imzhwq35aXYi/view_file/58504688?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_Imzhwq35aXYi_redirect=https%3A%2F%2Fwww.mintrabajo.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fempleo-y-pensiones%2Fempleo%2Fprograma-nacional-de-asistencia-tecnica-territorial%2Fpolitica-publica-de-empleo-y-trabajo-decente%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_Imzhwq35aXYi%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview

Alcaldía de Pasto (2012). *Plan Local de Empleo de Pasto 2012-2015*. Pasto.

Arbeláez, Andrés (2021) Análisis del proceso de implementación de la política pública de juventud desde el enfoque top-down, en el Municipio de el Carmen de Viboral (2015-2019). Universidad Eafit.

Bedoya, María Rocío. Trabajo decente basado en la dignidad humana. Conferencia preparada para presentarla en la conmemoración de los 15 años de la Maestría de Gerencia del Talento Humano en la Universidad de Manizales, en 19 de agosto de 2016.

Bonilla, Ricardo. 2007. Salario mínimo, estructura ocupacional e ingresos en Colombia. En: Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana. Colombia. Diálogo pendiente. Vol. II. Políticas de empleo, salarios y vivienda. Planeta Paz. Bogotá. pp. 123-176.

Carrasquilla, Alberto. Cráter Mínimo. El Espectador. Edición del 10 de Agosto de 2009. Disponible en: <http://www.elespectador.com/columna155344-crater-minimo>.

Coronel Lopez, Jorge. Rezago rural en Colombia: Calidad de vida, pobreza y trabajo decente. En Documentos 112 de la Escuela Sindical. 2020. P. 43-50 Departamento Nacional de Planeación (2014) *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá.

Escuela Nacional Sindical 2019. XII Informe Nacional de Trabajo Decente. Informe preparado por la Escuela Nacional Sindical para la Campaña Colombiana por Trabajo Decente. Serie: Documentos de la Escuela XII Informe Nacional de Trabajo Decente. 2019.

Escuela Nacional Sindical 2021. XIV Informe Nacional de Trabajo decente 2020-2021. Informe preparado por la Escuela Nacional Sindical para la Campaña Colombiana por Trabajo Decente. Serie: Documentos de la Escuela XIV Informe Nacional de Trabajo Decente. Octubre 2021.

Escuela Nacional Sindical. Nos hacen falta. Memoria histórica de la violencia antisindical en Antioquia, Atlántico y Santander (1975-2012).

Garay, Luis Jorge. 1997. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967- 1996. Disponible en: <http://lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/106.htm>.

Gaviria, Alejandro. El problema del empleo. El Espectador. Edición del 7 de Marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso191651-el-problema-del-empleo>.

González, Jorge Iván. 2010. Crecimiento y empleo: matrimonio y divorcio. Disponible en:

http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1213:crecimiento-y-empleo-matrimonio-y-divorcio-&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid

Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado el 30 de noviembre de 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/178-english/sociales/cultura/2921-gran-encuesta-integrada-de-hogares?phpMyAdmin=3om27vamm65hhkhrtgc8rrn2g4>

Guataquí, Juan Carlos; Rodríguez, Mauricio y García, Andres. 2009. Determinantes estructurales de la sindicalización en Colombia. Serie Documentos de Trabajo. No. 5. Disponible en:

http://www.urosario.edu.co/urosario_files/76/7692c2f4-e5dd-46bd-aafa2f505d6dcff2.pdf.

Guataquí, Juan Carlos y García, Andres. 2009b. "Efectos de la reforma laboral, más trabajo y menos empleo", Serie Documentos de Trabajo No. 63, Universidad del Rosario.

Guataquí, J. C. (2001). "La incidencia del contrato de trabajo en el mercado laboral colombiano". *Revista de economía del Rosario* (4) 173-198. 10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.1004

Ministerio del Trabajo (2017) *Recomendaciones para promoción del empleo en el marco del trabajo decente a entes territoriales 2016-2019*. Bogotá.

Nioche, Jean Pierre. 1997. "Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas", en *Tecnología Administrativa*, Vol. XI No. 23. Secretaría de Desarrollo Empresarial (2021) *Informe de seguimiento a la implementación de la política pública de trabajo decente para Boyacá*. Boyacá.

Organización Internacional del Trabajo (2021) *Perspectivas sociales y del empleo en el Mundo: Tendencias 2021*. Ginebra. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_795284/lang-es/index.htm#:~:text=A%20nivel%20mundial%2C%20el%20empleo,los%20pa%C3%ADses%20de%20ingreso%20mediano.

Ricardo A Castaño. (2012) Colombia y el Modelo Neoliberal. p.74

Suarez-Manrique, Wilson Yesid, *La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano*, 129 *Vniversitas*, 317-351 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.cdoj>

Van Meter, Donald and Carl E. Van Horn (1975) "The Policy Implementation Process" A conceptual Framework, Administration & Society, vol 6, núm. 4.

NORMATIVIDAD

Acuerdo 064 (2013) Por medio del cual se establece la política pública de trabajo decente en la ciudad de Medellín.

Constitución Política Colombiana (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de julio de 1991.

Decreto 380 (2015) Por medio de la cual se crea la política pública de trabajo decente y digno de Bogotá.

Decreto 442 (2019) Por medio del cual se crea la Mesa Interinstitucional de Empleo del Departamento de Nariño que tiene la finalidad de formular, implementar y articular la política pública de empleo.

Decreto 1226 (2009) Por medio de la cual se crea el Consejo Municipal de Empleo y Productividad como un órgano tripartito y asesor en materia de empleo.

Ordenanza 026 (2017) Por medio de la cual se adopta la política pública de trabajo decente para el Departamento de Boyacá, 2017-2032.

SENTENCIAS

Corte Constitucional colombiana (2006) Sentencia T- 445, M.P. Manuel José Cepeda, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2007) Sentencia T- 495, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2007) Sentencia T- 065, M.P. Marco Gerardo Monroy, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2008) Sentencia T- 095, M.P. Humberto Sierra Porto, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2008) Sentencia T- 434, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2008) Sentencia T- 471, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá.

Corte Constitucional colombiana (2008) Sentencia T- 504, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Bogotá.