

Medellín, 4 de junio de 2015

**Trabajo ‘decente’ en Medellín: del papel a la realidad  
Estrategias de formación para potenciar la implementación  
de esta política pública municipal<sup>1</sup>**

**Por Juan Fernando Rojas Trujillo\***

**RESUMEN**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el “trabajo decente” como pauta cualitativa para que gobiernos, empresarios y sindicatos estimulen la calidad del empleo en el mundo. La iniciativa fue acogida por Colombia y Medellín es pionera en la formulación y aprobación de una política pública local en trabajo decente, expuesta en el Acuerdo No. 64 de septiembre de 2013. Sin embargo, su implementación por parte de la Alcaldía es incipiente.

Por eso este artículo apunta a proponer estrategias de formación en trabajo decente ancladas en el concepto de “ciudadanía laboral”, como ruta alternativa para que la Alcaldía de Medellín potencie lo enunciado en el acuerdo municipal. Con ese cometido, se llevó a cabo una investigación documental y diez entrevistas a personas vinculadas a la formulación y ejecución de la política local.

Así se evidenció que la Alcaldía carece de una estrategia de formación en trabajo decente, consecuencia de varios obstáculos identificados que impiden una efectiva implementación de la política. También se determinaron siete actores públicos y otros ocho privados que pueden sumar voluntades para concretar tres rutas de formación propuestas para que el trabajo decente sea asumido como una realidad entre más empresarios, empleados y estudiantes de Medellín.

---

<sup>1</sup>Artículo académico de investigación presentado para optar al título de magíster en Gobierno y Políticas públicas, de la Universidad Eafit. Se contó con la oportuna asesoría del profesor Adolfo León Maya Salazar, del Departamento de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit, y de Juan Bernardo Rosado, director de Comunicación Pública de la Escuela Nacional Sindical (ENS). Asimismo, los profesores Adolfo Eslava Gómez y Germán Valencia aportaron valiosas orientaciones metodológicas para la formulación investigación subyacentes a este trabajo de grado.

\*Periodista, comunicador Social de la Universidad Pontificia Bolivariana – [juanrojasperiodista@yahoo.es](mailto:juanrojasperiodista@yahoo.es)

Finalmente, se concluye que, en el campo laboral, las administraciones municipales toman un creciente rol protagónico para concretar en el territorio políticas públicas de orden nacional que apunten a mejorar las condiciones de empleo.

**PALABRAS CLAVE:**

*Actores, ciudadanía laboral, estrategias de formación, implementación de políticas públicas, trabajo decente.*

**ABSTRACT**

The International Labour Organization (ILO) promotes 'decent work' and qualitative guidelines for governments, employers and unions encourage job quality in the world. The initiative was welcomed by Colombia and Medellin is a pioneer in the development and approval of a local public policy on decent work, set forth in the Agreement No. 64 September 2013. However, its implementation by the Municipality is emerging.

So this article is to propose training strategies anchored in decent work on the concept of "labor citizenship" as an alternative route for the Mayor of Medellin enhances the statement in the municipal agreement. With this role, it was conducted documentary research and ten interviews with people linked to the formulation and implementation of local policies.

Thus it became apparent that the Municipality lacks a strategy for training in decent work, a result of several identified obstacles to effective implementation of the policy. Also, seven public and eight private actors who can add more wills to realize three routes proposed training for decent work as a reality assumed the more employers, employees and students of Medellin were determined.

Finally, this paper concludes that, on labor issues, local governments take an increasingly leading to concrete public policy in the territory of national level aimed at improving employment conditions role.

**KEYWORDS:**

*Decent work, implementation of public policies, labor citizenship, policy actors, training strategies,*

---

**INTRODUCCIÓN**

Una de las necesidades más sentidas en el campo de las políticas públicas como estrategias de gobierno es que pasen del campo de la retórica, la enunciación, a la acción, a la realidad. Y la investigación que precedió a este artículo surge, justamente, de una percepción que se confirmó: la falta de implementación de la política municipal de trabajo decente (TD) por parte de la Alcaldía de Medellín, en cuanto a los acotados compromisos en promoción, difusión y aprendizaje para que empleadores y trabajadores del mercado laboral local apropien los principios de TD, según lo formulado en el Acuerdo Municipal No 64 del 26 de septiembre de 2013.

De ahí que no sean gratuitas las comillas sencillas que tiene en el título de este artículo la palabra ‘decente’, expresando una connotación de duda, pues la acción pública se queda corta ante las precarias condiciones de trabajo que se evidencian en el mercado laboral de la capital antioqueña. Esta ha sido una realidad usualmente expuesta más desde la evidencia cuantitativa, por los reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), pero menos desde sus honduras cualitativas, las que justamente propone el concepto de TD y tienen que ver con las condiciones de trabajo que asumen cerca de 1,78 millones de ocupados que tiene Medellín y su área metropolitana (Dane, 2015).

Por tanto, en sentido figurado, el presente artículo se plantea sugerir maneras de retirarlas comillas de ‘decente’, como apellido que adjetiva el trabajo, y los actores laborales de Medellín tengan elementos de juicio para trascender la noción de ingreso, para unos, y de subsistencia para muchos más.

Con esa motivación, se entiende el TD como concepto multidimensional y que ha sido globalmente promovido por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- desde hace 15 años (OIT, 1999). Localmente, la Escuela Nacional Sindical (ENS) desde hace más de una década ha buscado su inserción en la agenda pública de Medellín, con el fin de corregir el desconocimiento e inobservancia de los derechos de los trabajadores. Ese empeño, finalmente, se concretó en un proyecto de acuerdo, fruto de un amplio proceso de deliberación pública para construir una propuesta conjunta y participativa (ENS, 2012).

Frente a la formulación inicial (2010-2012) de la política, el Municipio decidió aminorar el alcance y sus responsabilidades frente al TD en su proceso de aprobación por parte del Concejo de Medellín. En tanto, el concepto se mantiene como expresión adjetiva del discurso oficial, mientras se espera una reglamentación del Acuerdo No. 64 durante el segundo semestre de 2015 que facilite su implementación, como se desprende de los hallazgos que más adelante se abordarán.

En materia de formación, el articulado del Acuerdo Municipal enuncia en el papel, de manera general, que la Alcaldía promueva “acciones eficaces para defender el derecho al trabajo en condiciones decentes” (Art. 3º), y más adelante enuncia algunas: campañas pedagógicas y publicitarias de formalización con empresarios; fomentar procesos de “información y capacitación” en contratación formal (Art. 5º); campañas publicitarias anuales y masivas” (Art. 6º); “estrategias de divulgación permanentes del cumplimiento de derechos laborales (Ibíd.); e incorporar el TD entre los temas de la asignatura de los grados 10 y 11 (Art 7º).

Cabe agregar que tampoco se han atendido recomendaciones planteadas de tiempo atrás por actores relacionados con el tema, en términos de “que se construya modelos de capacitación flexibles”, según las necesidades de los ciudadanos de Medellín (ENS, 2012, p. 12).

A ello se suma que el mercado laboral de Medellín presenta situaciones que contradicen los principios de TD y requiere ajustes en las decisiones de actores asociados a las relaciones

de trabajo: vinculación laboral informal, limitada capacidad de acceso a fuentes de empleo productivas, la evasión de obligaciones en protección social y la creciente tercerización.

Sin embargo, hay una novedosa intención de la Alcaldía de Medellín de promover el TD, así la formulación de la política no sea aún consecuente con su implementación efectiva para mitigar, por vías alternativas a la sanción del Ministerio del Trabajo (Mintrabajo), el problema de precarización de las condiciones de trabajo en la ciudad y la inobservancia de los derechos laborales.

Además potenciar el rol municipal en la ejecución de estrategias de formación en TD toma relevancia, puesto que no ha sido frecuente que las administraciones municipales colombianas asuman políticas públicas de acción directa en la calidad del empleo, lo que se ha dejado en manos del Gobierno nacional, aunque su impacto real sea en el ámbito local. No obstante, ya hay iniciativas de otras alcaldías en Colombia y América Latina que ofrecen luces sobre las mejoras que se pueden realizar en el caso de Medellín.

En dicho contexto, este artículo se propone plantear estrategias de formación en TD para potenciar la implementación de la política pública local, dirigidas a estudiantes de últimos grados de bachillerato, trabajadores y empleadores de la ciudad. Esta aspiración se plantea bajo el supuesto de que si la Alcaldía de Medellín las ejecuta de manera diferencial con distintos públicos, mejorará la implementación de la política y las condiciones de empleo en un mercado laboral atravesado por la informalidad, como se planteará en páginas siguientes.

De ahí que se apunte a evidenciar varias razones que han impedido la ejecución de estrategias de formación de la política pública local en TD por parte de la Alcaldía; identificar aquellos actores públicos y privados con los cuales deba articularse la implementación corresponsable de tales estrategias. Finalmente se sugieren tres rutas de capacitación, como propuestas para movilizar el componente pedagógico de la política en cuestión.

Para ello, previamente se abordarán como categorías analíticas tres conceptos interconectados bajo un enfoque de desarrollo humano que asume esta investigación: el trabajo decente (TD), como eje de la política pública local enunciada en el Acuerdo Municipal No. 64 de 2013; la implementación, como etapa del ciclo de políticas públicas que se analizará en este artículo; y el concepto de “ciudadanía laboral”, asumido desde una óptica de las condiciones locales y que resulta iluminante para la puesta en marcha de estrategias de formación desde la administración municipal.

Los hallazgos que se presentarán en la segunda parte de este artículo son fruto de una investigación cualitativa conducente a un análisis interpretativo y la recolección de evidencias empíricas que permitan profundizar en los objetivos descritos. Así, se parte de un rastreo documental, la revisión estadística sobre la realidad del mercado laboral local y la realización de diez entrevistas semiestructuradas con actores de diverso origen y en función de roles y aportes asociados a la ejecución de la política de TD y estrategias de formación asociadas.

Con todo, el recorrido teórico, analítico y propositivo de este artículo pretende ser detonante de una reflexión necesaria y mucho más amplia, en torno a los alcances que tiene la Alcaldía de Medellín para llevar del papel a la realidad una política de TD que, en el mediano plazo, sea referente para otras administraciones locales a la hora de asumir una tarea formativa que coadyuve a transformar la realidad laboral de millones de personas ocupadas en Colombia para quienes el trabajo no tiene el adjetivo ‘decente’ y ni siquiera sus comillas.

### **1. Trabajo decente: de derecho a política pública**

El concepto de “trabajo decente” fue acuñado en junio de 1999 por el entonces director General de la Organización Internacional de Trabajo, el chileno Juan Somavía. Lo planteó como base para la promoción de oportunidades laborales productivas y definió como aquel que se realiza “*en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana*” (OIT, 1999).

Para que se cumpla, Somavía planteó cuatro condiciones: una oferta de empleo de calidad en condiciones e ingreso, que cumpla con aseguramiento en protección social, que promueva derechos fundamentales y que facilite el diálogo social, como posibilidad de que los trabajadores participen en las decisiones que los afectan.

En esos términos, el TD es una ruptura con la postura economicista, productivista y legal que ha primado en las relaciones laborales contemporáneas, en tanto que trasciende a un enfoque integrado de aspectos éticos, sociales y políticos, que ha suscitado distintas interpretaciones posteriores. Entre ellas, esta investigación destaca dos que parten de un enfoque de desarrollo humano, entendido como el camino para que, desde las libertades de las personas, se puedan mejorar sus condiciones para atender necesidades propias y mejorar sus habilidades, al tiempo que asumen responsabilidades sociales. Así que, en suma, el TD busca humanizar el trabajo:

“El programa de trabajo decente (de la OIT) hace una amplia convocatoria para impulsar la regulación de factores económicos, institucionales, políticos, sociales e individuales a los distintos actores que participan en la sociedad, y rinde tributo a la teoría del desarrollo humano” (Gálvez, Gutiérrez & Picazzo, 2011, p. 82).

En concordancia, la postura que plantea el nobel de Economía Amartya Sen destaca el valor universal del concepto y su condición de derecho humano, “que no se limita a los derechos plasmados en la legislación laboral vigente, ni a la tarea (...) de establecer nuevos derechos jurídicos mediante leyes nuevas” (2000, p. 133).

Agrega que el ejercicio de derechos también puede valerse de otros medios no jurídicos como “promover la eficacia de las ya existentes” y buscar construir compromisos de la sociedad en función de cumplir acuerdos “que propicien el disfrute de los derechos sociales reconocidos”. En esa perspectiva, llama la atención sobre la necesidad de que los planes políticos de los gobiernos no se centren en la creación de empleos, sino en las condiciones de trabajo, desde un punto “enfoque integral” (2000 p. 131).

Como segundo, sobresale la propuesta conjunta de los investigadores de la OIT Phillippe Egger y Werner Sengenberger, quienes entienden el TD como base para el desarrollo de políticas públicas e “instituciones que sean capaces de poner en práctica estas políticas” (2001, p. 40), en aras de aumentar la eficiencia del mercado de trabajo y asegurar resultados más equitativos.

A partir de la tradición internacional, en Colombia se han incorporado habitualmente dos tipos de políticas laborales: unas pasivas, que propenden por beneficios de los desempleados; y otras activas, que favorecen la creación de empleos mediante la reducción de costos laborales para los empleadores, desde el lado de la demanda, aunadas a otras que, desde la oferta, facilitan la capacitación para buscar mejorar facultades de los trabajadores.

Pero Egger y Sengenberger afirman que las políticas vinculadas a TD se hacen más necesarias en términos de que “hoy en día no es ya posible contemplar los temas de empleo sin tomar en cuenta la calidad de los empleos que se generan. En efecto, es considerado un gran desafío la solución del dilema de cantidad y calidad del empleo” (2001, p 59).

Y subrayan que las políticas subyacentes al TD no son exclusivas de los gobiernos nacionales, destacando el aumento de la influencia de gobiernos locales y de las mismas empresas en la definición de condiciones de los empleados: “La reflexión sobre las estrategias de trabajo decente a nivel empresarial puede llegar a abrir vías más coherentes y efectivas de promover los objetivos, de los que se lograrían mediante el análisis de políticas alternativas a nivel nacional” (2001, p. 63).

Coincidente con ambas posturas, la Procuraduría General de la Nación, en su seguimiento y control preventivo, precisó en su más reciente informe de 2012 que una política nacional de TD debe tener como vehículo de implementación un “Pacto social” (PGN, 2012, p. 259), en el cual interactúen tres elementos: enfoque de derechos, a partir de los compromisos normativos; solidez técnica, basada en un diagnóstico sobre causas de problemas laborales;

y deliberación democrática, al enriquecerse con la diversidad de intereses de los actores que intervienen en el mercado laboral.

No obstante, el tránsito del TD de concepto analítico referido condiciones de empleo, para ser disposición jurídica de la OIT y que implica el cumplimiento por parte de sus países miembros, también añade un grado de dificultad para su concreción en políticas públicas.

Así lo advierte la investigación que precedió la formulación de una política pública de TD para Medellín (ENS, 2012). Luego de consultar actores locales intervinientes del mercado laboral, allí se concluye que “definir acciones hacia la creación de condiciones de trabajo decente en Medellín no es un asunto sencillo, pues los estados ideales jurídicos definidos por la OIT no están al alcance de nuestra economía” (p. 13).

A ello se agrega pluralidad de interpretaciones frente a temas problemáticos en las discusiones entre gobierno, empleadores y trabajadores como las nuevas formas de contratación, la tercerización de servicios, los desestímulos a la asociación sindical y las condiciones de estabilidad laboral. De ahí que plantear la TD en clave de política pública pasa por “comprender la inexistencia de un concepto claro compartido de trabajo decente y de promover una discusión con el propósito de llegar a elementos de acuerdo que orienten el proceso” (ENS, 2012, p. 14).

## **2. La ejecución de políticas públicas**

Frente a esta iniciativa de política de TD en Medellín, y en aras de delimitar la investigación a la puesta en práctica de su componente formativo, resulta pertinente abordar la implementación como parte del ciclo de políticas públicas (formulación, implementación y evaluación). Para ello se considera, inicialmente, las perspectivas analíticas del mejicano Luis Fernando Aguilar Villanueva y los franceses Yves Meny y Jean-Claude Thoenig.

En su enfoque analítico de políticas públicas, Aguilar reconoce seis fases “del proceso de la política”: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (1993, p. 20). El autor llama la atención acerca de que los defectos en la puesta en marcha

son más frecuentes en las políticas sociales: al desatarse “muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones”, por lo que resulta “muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre y configure una acción colectiva y armónica” (1993a, p. 17).

De ahí que los arreglos entre actores copartícipes en la implementación pasa por superar escollos anclados en las preferencias particulares, tanto de actores públicos como privados, que concurren en acciones colectivas, como es ineludible en el caso de políticas de TD. En ese escenario, Aguilar reconoce dos efectos negativos frente la multiplicidad de participantes en las aprobaciones requeridas durante la ejecución: “la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión” y la aparición de decisiones inesperadas” (1993a, p. 52).

De otro lado, Meny y Thoenig conciben la implementación como “acción pública” y la fase en que “se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (1992, p. 158).

En esos términos, retoman dos enfoques, útiles para comprender la ejecución de políticas desde la administración pública: el *top-down*, secuencial y jerárquico desde los decisores (arriba) y los ejecutores (abajo) o del centro hacia la periferia; y en sentido contrario, el *bottom-up* señala la ejecución de abajo hacia arriba, partiendo del problema y quienes lo advierten, para luego intervenir la autoridad pública (p. 167). Esta última es la trayectoria que tomó la política de TD de Medellín a partir de la institucionalización, en 2008, del Consejo Municipal de Empleo y de la Productividad, instancia tripartita (trabajadores, empresarios y Alcaldía) en que se abrió paso llevar los dictados de la OIT a una aplicación local.

Se hace evidente, en este caso particular, que no basta con enunciar una política pública local para que lo sea realmente y es insuficiente con plantear lineamientos en un acuerdo municipal para la debida implementación de una política local de trabajo. Sobre estos

aspectos se volverá más adelante en este artículo. En ese sentido, el investigador Eduardo Wiesner concluye que en Colombia se tiende a formular políticas “suponiendo que las instituciones que se requieren para lograr su efectividad están ahí, esperando”, cuando no hay tales (1997, p. 140).

Desde la perspectiva de análisis de políticas públicas, el catalán Joan Subirats plantea que con la misma evolución de las administraciones públicas hacia estructuras proveedoras de servicios, incluso se abre en la etapa implementación el problema de la puesta en práctica de las decisiones:

(...) no siempre se quiere realmente que las decisiones se pongan en práctica, o bien se pretende ‘desviar’ el espíritu de la decisión, precisamente en esa fase implementadora, o que, de hecho, lo que se acaba consiguiendo no tiene nada que ver con lo que se pretendía”. (Subirats, 1993, p. 147)

Y si bien la recomendación recurrente para la efectiva ejecución de una política pública pasa por una definición previa de objetivos y recursos requeridos, lo cierto es que muchas veces se apela a formulaciones generalistas en su alcance, como se evidencia en el texto final del Acuerdo No. 64 de 2013, que dio el paso a la etapa de implementación de la política de TD para Medellín.

Esto concilia con lo que el suizo André-Noël Roth Deubel (2014), estudioso de la aplicación de políticas públicas en Colombia, ha señalado como una estrategia de “ambigüedad” que facilita la aprobación (formulación), a pesar de la falta de consensos y objetivos claros, para avanzar a un estadio posterior. Este parece haber sido el caso de la política local en cuestión, al advertirse que el problema de ausencia de TD supera las competencias de la Alcaldía de Medellín y no existe claridad sobre acciones que lo resuelvan:

“La imprecisión también puede ser una estrategia consciente (...) dejar un amplio margen de maniobra a los ejecutores (de la política) permite acumular experiencias y conocimientos para una futura reglamentación más precisa” (Roth, 2014, p. 201), y de esa manera resolver los vacíos o puntos problemáticos que no resuelve la norma que origina la política, aspectos sobre los que se volverá más adelante.

### **3. Hacia una ciudadanía laboral local**

Por último, si el TD lleva a concebir políticas públicas y su implementación, desde un enfoque de derechos, también implica favorecer la “ciudadanía laboral” en el ámbito local, un concepto vinculante de las estrategias de formación en TD que puede impulsar la Alcaldía de Medellín y se propone formular esta investigación.

En un sentido clásico, este concepto acuñado por el español Luis Enrique Alonso (2007) nace de la relación de trabajo, ciudadanía y derechos, como componentes esenciales de una identidad colectiva mediada por el trabajo formal. En ese sentido, tuvo su mayor desarrollo en Europa, bajo el modelo keynesiano del Estado de bienestar, hasta la década de los setenta del siglo pasado.

El trabajo asalariado formal se convirtió en la vía reconocida para que el ciudadano sumara a sus derechos civiles (propiedad, libertad de asociación) y políticos (sufragio universal, participación partidista), otros derechos sociales como la salud, educación, vivienda, recreación, entre otros (Alonso, 2007, p. 12-13), en gran medida aportados por el Estado.

Pero el mismo Alonso alertó la crisis de la ciudadanía laboral en las últimas décadas, por cuenta de los cambios en la forma de gestión de la mano de obra laboral: “El trabajo y las empresas han reducido en gran parte su función integradora (central en el pacto keynesiano), impedidas ahora por funciones económicas mucho más evidentes asociadas a la era de la globalización y el discurso del mercado total” (2007, p. 105-106). Por tanto, argumentaría después, las nuevas lógicas precarizan derechos laborales, el trabajo es un valor secundario en los discursos de legitimación social, que ahora tienen como su eje a “la eficiencia económica y la rentabilidad mercantil” (2010, p 11).

En el caso de una América Latina con alta informalidad, profundas exclusiones sociales y altas tasas de desempleo, la “ciudadanía laboral” fue una noción inconclusa en la clase trabajadora del siglo XX. Según las investigadoras antioqueñas Sohely Rúa y Ana Teresa

Vélez, esa noción identitaria fue solo aplicable a una parte minoritaria que pudo acceder a trabajos formales (2010, p. 90)

Y en las condiciones actuales, advierten que “el cambio de sociedad salarial, a sociedad de consumo reubica los intereses sociales de un plano colectivo a uno individual, lo que debilita la acción colectiva y la organización de los trabajadores en sindicatos. Tal proceso contrae la ciudadanía a los derechos civiles y políticos” (Rúa & Vélez, 2012, p. 76).

Asimismo, ellas sugieren el surgimiento de un “nuevo sujeto de ciudadanía laboral, heterogéneo, portador de múltiples identidades”, a partir de la aparición de nuevas categorías derivadas de las condiciones contemporáneas de trabajo, como los “cuenta propia”, “informales”, “a domicilio”, entre otras denominaciones propias del mercado laboral colombiano.

Igual ocurre en relación con la ampliación de tipos de contratos de trabajo, fruto de la flexibilización laboral creciente: “temporal, a término fijo, mediante cooperativas de trabajo asociado, por obra, tercerización de servicios (*outsourcing*), la prestación de servicios, y demás (2010, p 114). También Rúa y Vélez advierten la presencia, a diferencia del sentido clásico de la ciudadanía laboral, de mujeres, niños y jóvenes pobres vinculados al mercado laboral, pero en condiciones de marginalidad y sin reconocimiento como sujetos de derechos (2010, p. 113).

En ese orden de ideas, se evidencia que los conceptos de TD, más reciente y multidimensional, y el de ciudadanía laboral, más histórico y de carácter ontológico, resultan complementarios en cuanto a un objetivo ulterior que comparten: la vigencia de los derechos sociales de los trabajadores.

Por tanto, la ciudadanía laboral puede ser entendida como la vía para que el sujeto trabajador reconozca en su ocupación el desarrollo de potencialidades, no solo como medio de generación de ingresos para la subsistencia. En esa dirección, Vélez concluye:

Muchos se conforman con tener un trabajo sin garantías, porque no reconocen que hay otro horizonte de posibilidades distinto a pensar que se trabaja para tener el mínimo ingreso para sobrevivir. No se comprende el trabajo como medio y fin en la producción de bienestar, felicidad, autorrealización, identidad, de poder ser. (A. T. Vélez, entrevista personal, 24 de abril de 2015)

#### **4. El camino de esta investigación**

De acuerdo con este enfoque teórico y los objetivos planteados en la introducción, el presente trabajo obedece a una investigación cualitativa que parte del análisis del componente de implementación de la política pública de TD de Medellín e identificar oportunidades de mejora en su componente de formación. Desde ese enfoque para estudiar una realidad social precisa, endicho análisis se definieron previamente cinco momentos:

- Un paneo conceptual en torno al trabajo decente como sustento para la implementación de políticas públicas locales con componentes de formación.
- Identificación de expresiones estadísticas de las condiciones de empleo en Medellín.
- Realización de diez entrevistas semiestructuradas para el acopio de información entre actores asociados al proceso de política pública de TD.
- Revisión de documentos asociados a la evolución en la formulación de la política pública municipal.
- Construcción de relaciones (codificación) en función de los objetivos trazados para sugerir propuestas de resolución del problema de investigación.

Estos pasos se inscriben en el método de “muestreo teórico” (Ragin, 2007, p. 169 y ss.), específicamente, del tipo “selectivo o discriminado” (Strauss, A & Corbin, J., 2002, p. 232), aclarando que la investigación se enfoca en el caso de la ejecución de la política de TD de Medellín y referenciará otras experiencias afines, en aras de alimentar las propuestas de mejora que se plantea para el caso local.

Siguiendo a Ragin, los “métodos cualitativos se usan para descubrir características esenciales de un caso y a continuación iluminar las relaciones esenciales entre estas características” (2007, p. 176). En ese sentido, a partir de la articulación de las tres

categorías analíticas expuestas se identificaron para el caso en cuestión unas limitantes en la implementación, unos actores clave para su posterior desarrollo y unas estrategias de formación a las que puede apelar el Municipio de Medellín para cumplir con lo dispuesto en el Acuerdo No. 64 de 2013.

Así que se aprecia que el muestro teórico evoluciona en el proceso de investigación, es acumulativo y es dirigido por la lógica en sus procedimientos de codificación de datos que sean pertinentes con los conceptos que van emergiendo (Strauss, et al., 2002, pp. 221 y 224). Por ello se apelará en el siguiente apartado, en aras de la brevedad, a consolidar en gráficos algunos indicadores estadísticos relevantes para caracterizar la evolución del mercado laboral de Medellín y su área metropolitana en los últimos años; se resumen los principales ajustes que tuvo, en términos de formación, el proyecto de acuerdo sobre TD durante su la proposición, discusión y aprobación el proyecto de acuerdo sobre trabajo decente, entre enero de 2012 y septiembre de 2013 (anexo 2); a la construcción de una matriz en función de los objetivos específicos de la investigación y que permite sintetizar los hallazgos más relevantes, según lo expuesto por los 10 entrevistados (anexo 3); se plantea un diagrama de actores que ilustra cómo estos entran a participar de las estrategias de formación que se expondrán para cumplir con el cometido principal de la investigación(figura 1).

Antes de continuar, conviene precisar que, acorde al alcance y tiempos de la investigación, se priorizaron las personas entrevistadas, a quienes se agradece su participación. Con el fin de poder tener una lectura contrastada del proceso de la política pública de TD, se abordaron fuentes con distinto grado de responsabilidad e incidencia, tanto del sector público como privado, que tienen distintos grados de compromiso, conocimiento y participación en clave de la iniciativa local en TD, y corresponden al orden municipal, departamental, nacional e internacional (anexo 1).

## **5. Contexto necesario: el mercado laboral de Medellín**

El TD no es una noción abstracta y en esos términos se puede apreciar, más o menos, en las condiciones medibles de un mercado laboral particular, con indicadores verificables como

el acceso a seguridad social de los ocupados, estabilidad en el empleo (flexibilización laboral), condiciones de seguridad en el sitio de trabajo, tasa de sindicalización y la diferencia de acceso a oportunidades laborales entre hombres y mujeres. Claramente, el TD tiene una batería de indicadores para tomarle el pulso en el mercado laboral local.

Sin embargo, las cifras públicas reportadas por el Dane sobre el mercado laboral local, difícilmente permiten hacer una aproximación a tasas en distintos temas que solo llegar a ser expresados como promedios generales de las 13 principales ciudades de Colombia. De ahí que estudios recientes que ponen el TD en el eje de su análisis estadístico resultan más indicativos de la realidad nacional pero no de la local, que debe restringirse a indicadores generales como la tasa de informalidad y el subempleo.

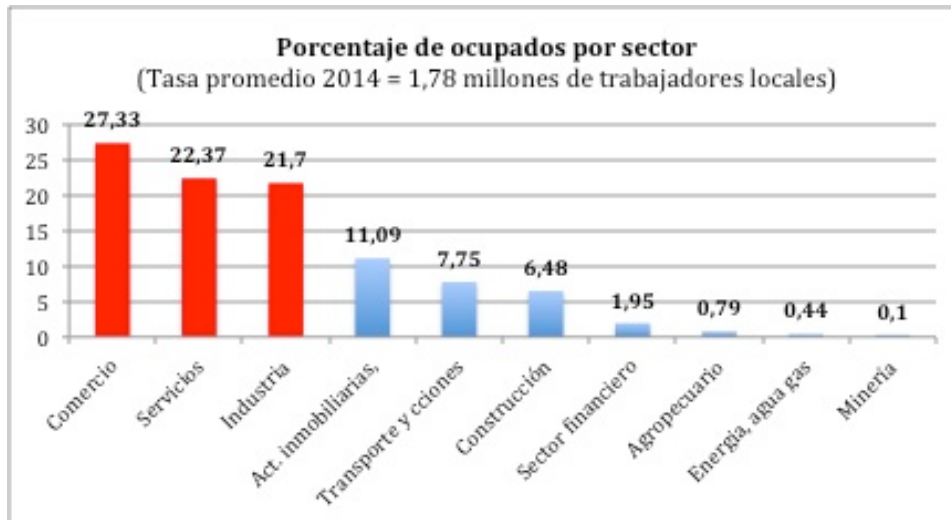
Con esa limitante, se agrega otra de orden geográfico: el Dane consolida los resultados laborales de Medellín con los de otros nueve municipios contiguos al sur y norte del Valle de Aburrá, por lo que se carece de cifras públicas actualizadas que puedan dar pie exclusivamente del desempeño de la capital antioqueña. Y, por último, está la restricción de la temporalidad: mientras que tasas nacionales como el desempleo, la ocupación y otros afines son reportados por meses, para el caso de las ciudades, las publicaciones son en trimestres móviles, lo que dificulta comparar realidades nacionales y locales.

Con esas salvedades, se promedian los datos del Dane para de todo el año 2014 y evitar efectos estacionales con cifras más recientes. Así se tiene que Medellín y su área metropolitana fue habitada durante ese año por un promedio de 3,55 millones de personas, de las cuales 2,9 millones (84,11 %) estaban en edad de trabajar y, según las cifras oficiales, 1,77 millones (59,69 %) registraron como ocupados, ¿en qué condiciones?: una pregunta sin respuesta desde los principios del TD, pues el Dane considera a una persona ocupada, si en la semana que fue encuestada desempeñó al menos por una hora una actividad para generar ingresos.

Desde el otro extremo, el de los desempleados, en 2014 un promedio de 200 mil personas buscaron un trabajo en el Valle de Aburrá, es decir, un 10 % de la población

económicamente activa. Con todo, tres actividades concentran el 71,4 % de los trabajadores del área metropolitana, como lo presenta el Gráfico 1.

**Gráfico 1. ¿En qué trabajan los habitantes del Valle de Aburrá?**

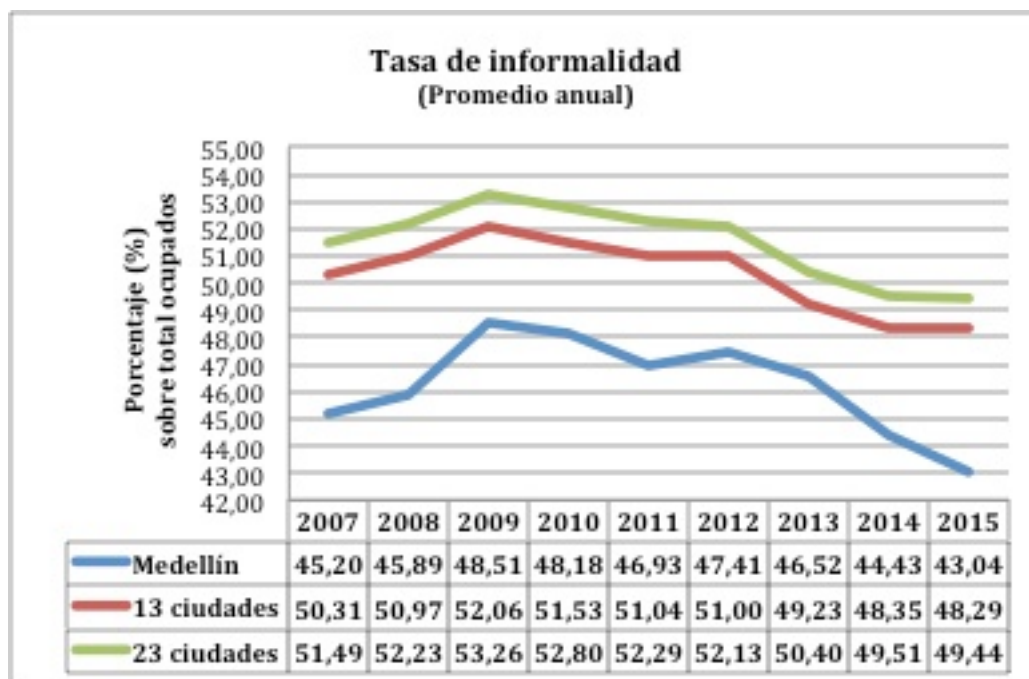


Fuente: cálculos y elaboración propia con anexos Dane 2015.

A ese primer contexto, cabe agregarle la evolución de las principales tasas disponibles en los últimos ocho años para el mercado laboral local, incluyendo la informalidad, una de las mayores expresiones de ausencia de TD o presencia del llamado “trabajo precario”. La tendencia resulta positiva: el desempleo ha descendido, en concordancia con un mayor aumento del empleo formal y el Valle de Aburrá alcanzó la tasa de informalidad más baja de los registros disponibles desde 2007: 43.09 %, a marzo de 2015, por debajo de los promedios para las 13 ciudades principales o las 23 a que toma el pulso laboral el Dane (ver gráfico 2). Numéricamente, es un aliciente, pero en términos cualitativos pone en evidencia que aún cuatro de cada diez personas ocupadas en la ciudad lo están sin las condiciones mínimas que dispone la ley laboral, una realidad para más de 739 mil ocupados. Pero el profesor e investigador de temas laborales Hugo López, también alerta un quiebre en la tendencia hacia una mayor desocupación:

El desempleo vuelve a subir en el Valle de Aburrá, por la desaceleración de algunos sectores intensivos en ocupar mano de obra no calificada. En contraste, ya se ve escasez en algunos sectores profesionales. El tema de fondo es la necesidad de que los segmentos de menos ingresos puedan estudiar, eso impacta las tasas de desempleo e informalidad en el largo plazo. (H. López, entrevista personal, 29 de abril de 2015)

**Gráfico 2. Evolución de la informalidad laboral 2007-2015**



Fuente: cálculos y elaboración propia con anexos Dane 2015.

Pero la realidad del corto plazo es que muchas micro y pequeñas empresas no responden a las exigencias de la formalidad y los empleados tampoco las demandan por desconocimiento o justificado temor a perder su puesto de trabajo, su principal fuente de ingresos.

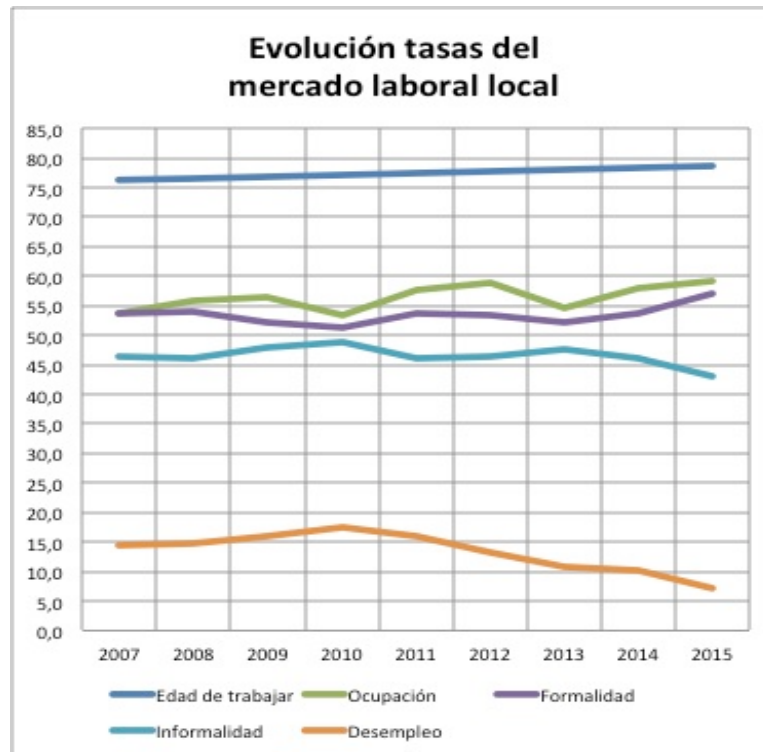
Un estudio realizado por López, con datos del Dane para 2012 en cabeceras municipales de Colombia, arrojó que las microempresas, de menos de 10 trabajadores, concentran el 36,3 % de los ocupados urbanos. Dentro de ese segmento, López advirtió una alta omisión de responsabilidades laborales propias de la formalidad: el 31,3 % paga menos del salario mínimo; el 74,3 % no da vacaciones a sus trabajadores; el 73% omite el pago de cesantías, el 75 % evade aportes a pensión y el 80 % el aporte a cajas de compensación familiar. Sin datos específicos para Medellín, el estudio de López arroja que las empresas de menos de 10 trabajadores si cumplieran a cabalidad con la ley laboral, su nómina aumentaría en un 45 %, algo tan insostenible para el empresario, como anhelado por su trabajador.

En ese sentido, el investigador en temas laborales José Fernando Gutiérrez Lenis, hace una

lectura local y considera que tres fenómenos, particularmente, alimentan la informalidad: la llegada y sobrevivencia de personas de bajos ingresos y no capacitadas para la demanda especializada necesaria en una ciudad que reorienta su vocación económica de la industria a los servicios; la desregulación de las empresas por medidas de flexibilización laboral en frentes como su canales de comercialización; y una falta de vigilancia y control por parte del Estado ante la precarización laboral (J. F. Gutiérrez, entrevista personal, 29 de mayo de 2015).

Esto explicaría por qué la tasa de informalidad se resiste a bajar más que la de desempleo, como ha ocurrido en el último lustro, según las estadísticas oficiales sobre el Valle de Aburrá. Ello ha estado acompañado de un auge de sectores intensivos en mano de obra barata y temporal, como la construcción y el comercio, lo que, aparentemente, puede explicar el incremento del empleo formal en la ciudad, pero no necesariamente es un indicador de que haya más cantidad de trabajo decente en la ciudad. (ver gráfico 3).

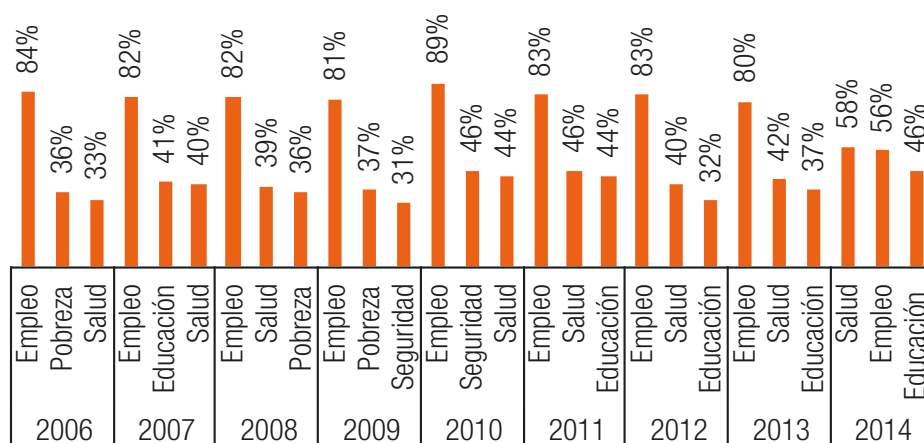
**Gráfico 3. Crece más el empleo formal que el informal**



Fuente: cálculos y elaboración propia con anexos Dane 2015.

Más allá de las cifras oficiales, la última Encuesta de Percepción Ciudadana del programa “Medellín, Cómo Vamos” (2014), indica que solo el 56 % de los 1.503 hogares consultados se sienten satisfechos con su situación laboral, 5 % más que en igual medición de 2013, en tanto que los insatisfechos se redujeron de 20 % a 18 %. El mismo estudio advierte que el 19 % de la población se considera pobre, y casi la mitad (46 %) de ese segmento considera que es difícil encontrar trabajo en la ciudad. Este estudio anual que se realiza desde 2006, por primera vez en 2014 no registró al empleo como el problema más sentido del que debe ocuparse la Alcaldía de Medellín, superado levemente por la salud (56 %), aunque en años anteriores casi duplicaba a este aspecto (ver gráfico 3), lo que ya es una clara señal de cómo la ciudadanía reitera la necesidad de una política local y activa de empleo (ver gráfico 4).

**Gráfico 4. Temas prioritarios que debería abordar la Alcaldía (2006-2014)**



Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana 2014 del programa Medellín, Cómo Vamos.

Estos resultados contrastan con una limitada postura de la administración de Aníbal Gaviria Correa frente al tema de generación de puestos de trabajo, que se limita en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 a plantearse la meta de 100 mil “empleos decentes generados por inversión pública y apoyo al desarrollo económico y el empresarismo” (2012, p. 219). Tal indicador reafirma como aún tiene más relevancia en el ámbito de la administración pública local una lectura cuantitativa del empleo frente a la propuesta cualitativa del TD, que sugiere la urgencia de contar con indicadores apropiados para su monitoreo en la realidad local, acorde a las nuevas condiciones sociales que revalorizan el trabajo como la forma más expedita para mejorar la calidad de vida y la ruta más efectiva

para la reducción de las tasas de pobreza, primero, y de la desigualdad por ingresos, después. En suma, una lectura somera de la realidad laboral de Medellín confirma lo que Egger y Sengenberger plantearon como parte del esbozo teórico de este artículo: “hoy en día no es ya posible contemplar los temas de empleo sin tomar en cuenta la calidad de los empleos que se generan” (2001).

## **6. Hallazgos en clave de trabajo decente**

Con base en este contexto laboral, así como los objetivos trazados, las categorías analíticas desarrolladas y el enfoque metodológico definido, la presente investigación permitió establecer varios hallazgos que son coherentes con la finalidad de proponer estrategias de formación desde una perspectiva de ciudadanía laboral, como alternativa para potenciar la etapa de implementación de la política pública local de TD. Para darle un orden a su presentación, los aportes de esta investigación se pueden dividir en dos tipos: fácticos y analíticos, como se desarrollan a continuación.

### **6.1 Hallazgos fácticos: obstáculos y desafíos**

El hallazgo más relevante de esta clase confirma la percepción que motivó esta investigación: la Alcaldía de Medellín no ha realizado acción pedagógica como respuesta coherente y directa a lo formulado en el Acuerdo No. 64 de 2013. Así lo corroboró Mauricio Herrera Madrid, coordinador del Proyecto de Intermediación Laboral (PIL), instancia administrativa directamente relacionada con la implementación de la política local de TD y que a su vez se encarga de la Agencia Pública de Empleo de Medellín.

Si miramos bien, todas las administraciones municipales, de forma no tan consciente trabajan por el empleo decente, desde temas puntuales a favor de la inclusión laboral de minorías, o desde las capacitaciones que se dan para que las personas estén preparadas para asumir una oportunidad laboral (...) El ‘chip’ del empleo decente está en contratistas y subcontratistas que deben cumplir unos requisitos. (M. Herrera, entrevista personal, 9 de abril de 2015)

Más allá de las justificaciones con acciones desarticuladas que en algo pueden aportar al TD, está de presente la ineficacia de las políticas públicas que páginas atrás advertía Wiesner (1997), en la medida que son concebidas con muy buenas intenciones, pero sin los

presupuestos y la institucionalidad fuerte requerida para que les den sostenibilidad en el tiempo.

En suma: que la política local de TD esté escrita con el peso vinculante de mandato municipal, no es ninguna garantía de su cabal cumplimiento, salvo, por la eficacia simbólica de su carga retórica, entendida esta palabra literalmente como el “arte de bien decir”. No en vano, entre las personas entrevistadas para esta investigación era recurrente la expresión “voluntad política” como detonante de la implementación de la acción pública en TD, llámese política, programa, proyecto o iniciativa. Y esto lleva a dos hallazgos fácticos adicionales.

En primer lugar, solo 20 meses después de aprobado el Acuerdo No. 64 de 2013, para finales de mayo de 2015, la Alcaldía perfeccionó un borrador de decreto reglamentario, pendiente de revisión y firma del mandatario local, para la política pública de TD que, justamente en su artículo 1º reza: “El Municipio de Medellín promoverá el Trabajo Decente, la equidad en el trabajo y pondrá en el centro de su preocupación la política de Trabajo Decente” (2013, p. 100). La realidad señala lo contrario y en tela de juicio la apuesta decidida de la actual administración por generar una ruta clara para el TD.

Dicho borrador de decreto, en términos generales se ampara en el Acuerdo No. 64 para ser una plataforma de promoción de “empleabilidad”, es decir, facilitar condiciones para la creación y acceso de puestos de trabajo por la vía del emprendimiento, la educación para el trabajo, capacitación para la formalización, incentivos al empresarismo entre grupos vulnerables y hasta mediante la cofinanciación de estudios de postgrado. Es decir, no dista de lo que ya se realiza por parte de los programas del Municipio, particularmente desde la Secretaría de Desarrollo Económico.

La “formación” que no sea para el empleo, sino para que los habitantes de la ciudad se apropien del concepto de TD, sus principios y el marco de derechos ciudadanos que comprende, básicamente se restringe a las categorías generales de “promoción” y “fomento”, empleadas para enunciar cinco acciones detectadas en el documento de la

referencia y facilitado por M. Herrera para efectos de esta investigación.

En primer lugar, dispone que la Alcaldía consulte al Consejo Municipal de Empleo y Productividad “las estrategias, proyectos y acciones en relación con promoción del Trabajo Decente” (Artículo 5º). Como segundo, compromete a la administración municipal en la formación a la población rural de Medellín en “normas y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente” (Artículo 6º). También se “sensibilizará y capacitará” a docentes oficiales sobre “temas socio-laborales, derechos de los trabajadores y protección social”; y en igual medida la Unidad de Formación y Habilitación Laboral (Ufhl) “propiciará espacios de sensibilización con la comunidad educativa”, lo que puede ir desde diplomados hasta conferencias “para que se reconozcan las formas incluyentes de trabajo y empleo” (Artículo 15).

El inventario de disposiciones concluye con tres de cuestionable alcance. De un lado, emitir mensajes sobre los derechos y deberes de los trabajadores en el canal público de televisión Telemédellín, entre otras, en el Día del Trabajo Decente. Por otro, no desarrolla la dispuesto en el Acuerdo 64 sobre realizar campañas anuales para promover y defender “los derechos laborales, diálogo social, libre asociación, “en coordinación con el Ministerio del Trabajo, empresarios y actores sociales” (Artículo 19). Finalmente, se dispone difundir, pero no es claro por cuáles medios, la información que se analice sobre “mercado laboral y la Política Pública de Trabajo Decente”.

Y en ese conjunto de acciones vagas, llama la atención que se mencione a los “empresarios” como instancia vinculada, mas no a sindicatos, recurriendo a una inusual expresión de “asociaciones de empleados”, lo que ya es atípico en clave del TD, en términos del tripartitos y diálogo social que propugna, como se explicó en el desarrollo teórico del concepto. No en vano, luego deja con un “podrá”, la posibilidad abierta de que el Municipio promueva “la libre asociación de trabajadores y empleadores en agremiaciones sindicales y empresariales y demás actores interesados en promover la política pública de Trabajo Decente” (Artículo 30).

El otro hallazgo fáctico, en contraste con el anterior, es que si bien la “política pública de trabajo decente” sirve para apalancar en el decreto reglamentario otros planes y programas de la Alcaldía asociados al empleo, lo cierto es que en términos administrativos tal política no tiene un registro que permita asegurar recursos, sea con fines formativos, como propone este artículo, o de “promoción” y “fomento”, según las últimas intenciones municipales:

“Hay que tener lineamientos claros para obtener un presupuesto, esté inmerso en el PIL (Proyecto de Intermediación Laboral) o un nuevo proyecto de empleo decente, que tenga CDP (Certificado de Disponibilidad Presupuestal) de la Secretaría de Hacienda, y ahí sí realizar tareas puntuales” (M. Herrera, 2015).

Esta constatación trae a cuento la advertencia planteada por el profesor Roth en páginas anteriores, referida a la implementación de políticas públicas: se apela a proposiciones generalistas de posterior acotamiento (2014, 201-203), pero con el agravante de que aspectos fundamentales, como lo es el componente de formación en TD de lo sugerido en el Acuerdo No. 64, vuelve a quedar expuesto de manera difusa en el proyecto de decreto reglamentario. Y lo hace sin mayores precisiones en términos de alcance, condiciones, responsables y medición de impacto, elementos mínimos requeridos para el sano desarrollo de una política pública. Toma vigencia lo que señaló Subirats al referirse a la etapa de implementación: “no siempre se quiere realmente que las decisiones se pongan en práctica” (1993), y más en una administración municipal que este año concluye labores.

En ese orden de ideas, de entrada ya hay cortapisas para otros actores del mercado laboral que, desde sus orillas públicas o privadas, puedan adherir a iniciativas municipales para implantar comprensiones necesarias sobre el TD entre los habitantes de Medellín. Que no haya unos lineamientos claros en el decreto reglamentario puede poner en entredicho el ejercicio de “mesa técnica” que concurrió en su construcción, con participación de gremios de empleadores, sindicatos, academia y representantes del Gobierno nacional. Guardadas proporciones, se podría estar ante un escenario base similar al que precedió la aprobación del Acuerdo No. 64:

“Luego de unir esfuerzos, voluntades aportes, fueron más de 40 reuniones de discusión, finalmente el proyecto de acuerdo perdió fuerza vinculante al imponerse la voluntad de la Alcaldía sobre otras posturas participantes. La sensación fue de que se perdió trabajo valioso de concertación, pero, en todo caso, era mejor tener una política pública, con todos sus defectos, a no tenerla. (D, Raigoza, entrevista personal, 9 de mayo de 2015)

## **6.2 ¿Qué podría pasar con la política local?**

A estos obstáculos en la implementación de la política pública de TD, se agregan unos hallazgos más de corte analítico que se sugiere tener en cuenta para la trayectoria que pueda tomar el componente de formación en ciudadanía laboral que se planteará más adelante.

De una parte están las tensiones que surgen de posturas divergentes entre empresarios (gremio), trabajadores (sindicatos), Alcaldía y Gobierno central frente a la concepción del TD como novedosa política local. Al ser consultada la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), su delegada en la Subcomisión departamental de concertación de políticas salariales y laborales, Catalina Peraffán, deja entrever que desestima el TD como prioridad en la agenda del gremio cúpula del sector privado. Si bien apoyó la propuesta de estructurar una política local en la materia, lo hizo en función de las implicaciones de ajuste laboral que deba acometer la Administración Municipal, “siempre desde la mirada de la sostenibilidad” y asumen como “efectivas” las estrategias de formación con sus agremiados sobre “la aplicación correcta de las normas laborales” con seminarios, talleres y “comités de discusión” (C. Peraffán, respuesta por escrito, 12 de mayo de 2015).

Esta mirada netamente jurídica del TD no se compadece con la multidimensionalidad de la propuesta lanzada por la OIT, explicada anteriormente, y desdice de su potencialidad como integrador de derechos ciudadanos en torno a la figura del empleo en las sociedades actuales (Sen, 2000). Mucho camino hay entre la observancia de la ley y su promoción, frente a una vinculación decidida a estrategias de formación locales con aquellas empresas que, distintas a las afiliadas a la Andi, evidencian dificultades para cumplir no solo la ley, sino las condiciones mínimas para extirpar el trabajo precario de sus operaciones.

En segundo lugar, la discusión sobre TD también pone sobre la mesa unas relaciones de trabajo en Medellín marcadas por el conflicto laboral, que limita la acción conjunta de sindicatos y gremios económicos a favor de democratizar el TD como una apuesta de construcción de ciudadanía. En este sentido, desde la subdirectiva Antioquia de la Confederación General de Trabajadores (CGT), se advierte que “el problema no está en las grandes empresas, que cumplen con requisitos legales, sino en cómo también pueden ayudar a las que están en esa ancha franja de la informalidad a que contemplen el trabajo decente en su día a día” (J. I. Díez, entrevista personal, 30 de abril de 2015).

Y la relación tripartita la completa una Administración Municipal que heredó una iniciativa de política local de TD, que no estaba dentro de sus prioridades de ejecución y para la que no estaba preparada en términos de su implementación, como reconoce Jorge Mejía, quien en su momento, como secretario de Desarrollo Social, fue delegado para el trámite del proyecto de acuerdo: “en la concertación con el Concejo, primó el afán por evitar que fuera archivado, cuando aún la propuesta requería mayor discusión, para definir bien objetivos y cómo otros actores, distintos a la Alcaldía, se sumarían con responsabilidades en lo formulado” (J. Mejía, entrevista personal, 6 de abril de 2015).

Ahora, hay dos actores que al margen de ese infructuoso diálogo social local a favor del TD, podrían ser determinantes en la implementación sostenible de la política y, desde luego, en su componente de formación: el Ministerio del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo. La primera, no solo por su aporte en la formulación inicial de la política, sino por la aprobación en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del artículo 74 que ordena al actual gobierno adopte “una política nacional de trabajo decente” para promover la generación de empleo, la formalización laboral y protección social de los trabajadores, y dispone, expresamente: “Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo” (2015, p. 25).

En la práctica, se trata de una nueva oportunidad por capitalizar en términos de formulación y asegurar recursos para la implementación en el periodo 2016-2019, pero

también podría significar repetir la dosis de superávit de retórica y déficit de implementación que se presentó en este cuatrienio. Está por verse, de nuevo, por el termómetro de la voluntad política de quien resulte elegido como mandatario local.

Por ahora, el Ministerio asumió una postura de cargas compartidas bajo la “corresponsabilidad”, que señala su director de Derechos Fundamentales entre instancias nacionales y locales, mediadas por la Subcomisión departamental, al tiempo que se disponen estrategias para que el sector privado no desatienda el llamado a cumplir los principios del TD: “Con una política nacional se buscará que los planes departamentales y municipales respondan a las condiciones particulares del mercado laboral en cada región. En el caso de Medellín se espera que trabaje articuladamente con Antioquia” (E. Bejarano, entrevista telefónica, 30 de abril de 2015). Este tipo de mensajes van de la mano de las lecciones de la dispersión de recursos, en función de tiempo e inversiones, lo que ha dado paso a criterios más rigurosos de eficiencia y racionalidad del gasto, que cada vez tienen un peso mayor en una coyuntura de ajuste fiscal.

### **6.3 Actores clave en la formación en TD**

A pesar de la intermitencia entre la formulación participativa de la política, una dilata aprobación del proyecto de acuerdo, más de año y medio de trámite, y una fragmentada implementación de aspectos recogidos en la política pública local de TD, se aprecia una interacción de actores concitados por intereses particulares y generales en torno a mejorar la calidad del empleo en Medellín.

Expresión de ello es la convergencia de voluntades e intereses en un espacio coyuntural como la “mesa técnica” para la reglamentación del Acuerdo 64, al igual que en otro más institucionalizado como la Subcomisión de concertación de políticas salariales y laborales de Antioquia. Ambas instancias de discusión y construcción de consensos acerca del TD facilitan la vinculación de actores del diálogo social antioqueño a potenciales estrategias alternativas de formación que puede movilizar directamente la Alcaldía de Medellín.

De esa manera, luego de revisar documentos con memorias del proceso local de discusión en TD, de indagar la pertinencia de participar algunas entidades con varias de las personas

consultadas para esta investigación, se identificaron un total de 15 jugadores relevantes en los ámbitos público (siete) y privados (ocho), que suman 26 instituciones, tanto desde lo local y regional, y hasta de orden nacional e internacional. En todos los casos se presentan distintos grados de interés, responsabilidad, beneficios y potencialidades a la hora de emprender acciones de formación en TD, a saber:

### **Públicos:**

- *Alcaldía de Medellín*, que incluye a varias instancias:
  - *La Agencia Pública de Empleo de Medellín*, como instancia delegada para estrategias laborales.
  - *La Secretaría de Educación*, como responsable de la cobertura y calidad de este derecho.
  - *La Secretaría de Desarrollo Económico*, como rector de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (*Cedezos*), programa para descentralizar la oferta institucional para el empresarismo, y las iniciativas de emprendimiento derivadas del programa *Cultura E*.
  - *Agencia para la Educación Superior (Sapiencia)*, que articula las entidades de este tipo del Municipio (ITM, Pascual Bravo y Colegio Mayor) y es puente de la Alcaldía con otras instituciones de formación técnica, tecnológica y profesional de la ciudad y la región.
- *Personería de Medellín*, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos en la ciudad.
- *Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)*, seccional Antioquia, como instancia del Ministerio de Educación que busca conectar formación, oferta y demanda de capacidades requeridas en el mercado laboral.
- *Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo*, que tiene entre sus funciones las referidas a la inspección laboral y articular en el territorio políticas y programas del gobierno nacional.

### **Privados:**

- *Organizaciones no gubernamentales (ONG):*

- *La Escuela Nacional Sindical (ENS)*, como uno de los promotores y mejor concedores de estrategias en TD.
- *Proantioquia*, fundación que ha servido de puente entre el empresariado de la región y acciones públicas en educación y formación de capacidades en nuevas generaciones de antioqueños.
- *Organizaciones de trabajadores*: comprende las subdirectivas de las principales centrales sindicales del país:
  - *Confederación General de Trabajadores (CGT)*.
  - *Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*.
  - *Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)*.

A través de ellas se pueden priorizar *sindicatos de industria* en Medellín.
- *Gremios de empleadores*; seccionales Antioquia de los principales gremios empresariales por su generación de empleo:
  - *Federación Nacional de Comerciante (Fenalco)*.
  - *Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol)*.
  - *Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi)*.
  - *Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi)*.
- Otros entes privados:
  - *Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia*, entidad que ha liderado de tiempo atrás alianzas público-privadas a favor del desarrollo de la región.
  - Las cajas de compensación familiar *Comfama*, *Comfenalco* y *Comfamiliar*, que no solo proveen servicios para mejorar la vida de sus trabajadores y empleadores afiliados, sino que han desarrollado capacidades e infraestructuras vinculadas a programas de índole laboral.
  - Principales administradoras de riesgos laborales (*ARL*): *Sura*, *Colmena*, *Positiva* y *Colpatria*, como promotoras de uno de los aspectos que aborda las dimensiones del TD (seguridad en el sitio de trabajo).

### **Mixtos**

- *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, con su Oficina Regional para los Países Andinos. Es la única agencia multilateral del sistema de Naciones Unidas en que

tiene asiento al mismo tiempo en sus decisiones gobiernos, empresarios y trabajadores. De tiempo atrás acompañó a Medellín en la formulación de su política de TD, como lo hace ahora con otros entes territoriales del país.

Justamente, el delegado de la OIT para Colombia, Italo Cardona, ha señalado la importancia de que haya pluralidad de actores en las estrategias de formación que hagan parte de la implementación de políticas en TD:

Mediante la participación construimos un entorno donde se respete el derechos de la personas y donde se colabora a las empresas para que sean sostenibles, al tiempo que se coopera por la productividad de las empresas. Muchas veces hay que subrayar que el desarrollo de las empresas no está divorciado del respeto a los derechos laborales, el cumplimiento de los derechos laborarles no atenta contra las empresas, pero es cuestión de hacerlo comprender. (I. Cardona, entrevista telefónica, 16 de mayo de 2015).

#### **6,4 Estrategias de formación en TD**

Ya se ha hecho un recorrido teórico y práctico sobre categorías indispensables para comprender el TD desde un enfoque humanista, su pertinencia como plataforma de implementación políticas públicas , su conexión con el remozado concepto de ciudadanía laboral para comprender el empleo en clave de derechos en un mercado laboral con hondos precariedades. También se han identificado obstáculos para una adecuada implementación de lo aprobado en el Acuerdo 64 y se han identificado actores que pueden aportar a la formación en TD. Y todo este trasegar teórico-práctico conduce a pretender cumplir el objetivo de esta investigación en términos de proponer unas estrategias de formación que apunten a movilizar la ejecución de la política pública local y también con la intención de retirar esas comillas al trabajo “decente”, como se planteó en sentido figurado en la introducción.

Con lo aprendido y hallazgos obtenidos, el aporte de esta investigación finaliza con la propuesta de tres estrategias articuladas y concebidas desde un sentido práctico, reconociendo las potencialidades de cada uno de los protagonistas que pueden facilitar su movilización, así como los beneficios que puede traer para cada una de ellos, en particular, y para la formación en TD y una más consciente ciudadanía laboral de Medellín, en general.

Por la misma naturaleza tripartita del mundo laboral, se reconoce la necesidad de que las iniciativas que, si bien se sugiere lidere la Alcaldía de Medellín, deben estar acompañadas por instancias que faciliten la movilización de recursos y conocimiento en el proceso para asegurar su éxito. Tras indagar la plena disposición de la OIT para acompañar y aportar su conocimiento en este proceso, resulta oportuno que la implementación se soporte en un convenio tripartito que establezcan la Alcaldía de Medellín, el Ministerio del Trabajo y la Oficina regional de la OIT. La suma de voluntades con ambas entidades sin duda será aliciente para poder convocar las voluntades de otros actores públicos y privados referidos en el apartado anterior.

Tal concurrencia puede afianzarse en un acto inicial público, simbólico y que llame la atención de empleados y empleadores locales: un gran pacto por el trabajo decente en Medellín. Esto permitirá allanar el camino y canalizar recursos económicos e institucionales a favor de, inicialmente, tres estrategias formativas que pueden tener un impacto en el mercado laboral local y, efectivamente, llevar del papel a la realidad lo hasta ahora enunciado y acotado en el eje pedagógico de lo enunciado por la política de TD (ver Anexo 2).

Como ha ocurrido con otros pactos público-privados vinculadas a causas loables como el impulso a la innovación, o ganar equidad en el territorio, también se esperaría en este caso que las entidades de diverso orden convocadas, decidan sumarse por mejorar las condiciones del empleo que se genera en Medellín.

Con esa aspiración, el convenio Alcaldía-Mintrabajo-OIT se pondrá en marcha mediante un esquema tripartito, con entidades legitimadas por su aporte al empleo en la ciudad. Así es que se propone como equipo operador a la Agencia Pública de Empleo de Medellín, instancia municipal adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico, a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, que ya tiene experiencia en el impulso de

estrategias efectivas como los clústeres estratégicos de Medellín<sup>2</sup> y a la Escuela Nacional Sindical (ENS), reconociendo su ganada experiencia para formar en derechos laborales.

Las tres entidades se encargarán de asegurar un armónico desarrollo, bajo las condiciones del convenio señalado, de también tres estrategias, que se explican a continuación y en que distintos actores participan durante distintas fases de su implementación, como lo muestra la Figura 1:

#### **6.4.1 La Ruta del Trabajo Decente.**

De la mano de los gremios sectoriales señalados y grandes compañías locales que tengan como afiliadas, se priorizarán micro, pequeñas y medianas empresas que hagan parte de sus cadenas de proveedoras. Con ese listado inicial, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia propicia que las empresas abran sus puertas a una breve intervención: en sus instalaciones se llevan a cabo, por separado, dos talleres simultáneos de sensibilización en derechos y deberes laborales, de solo 60 minutos de duración, uno con personal directivo y otro con trabajadores de base.

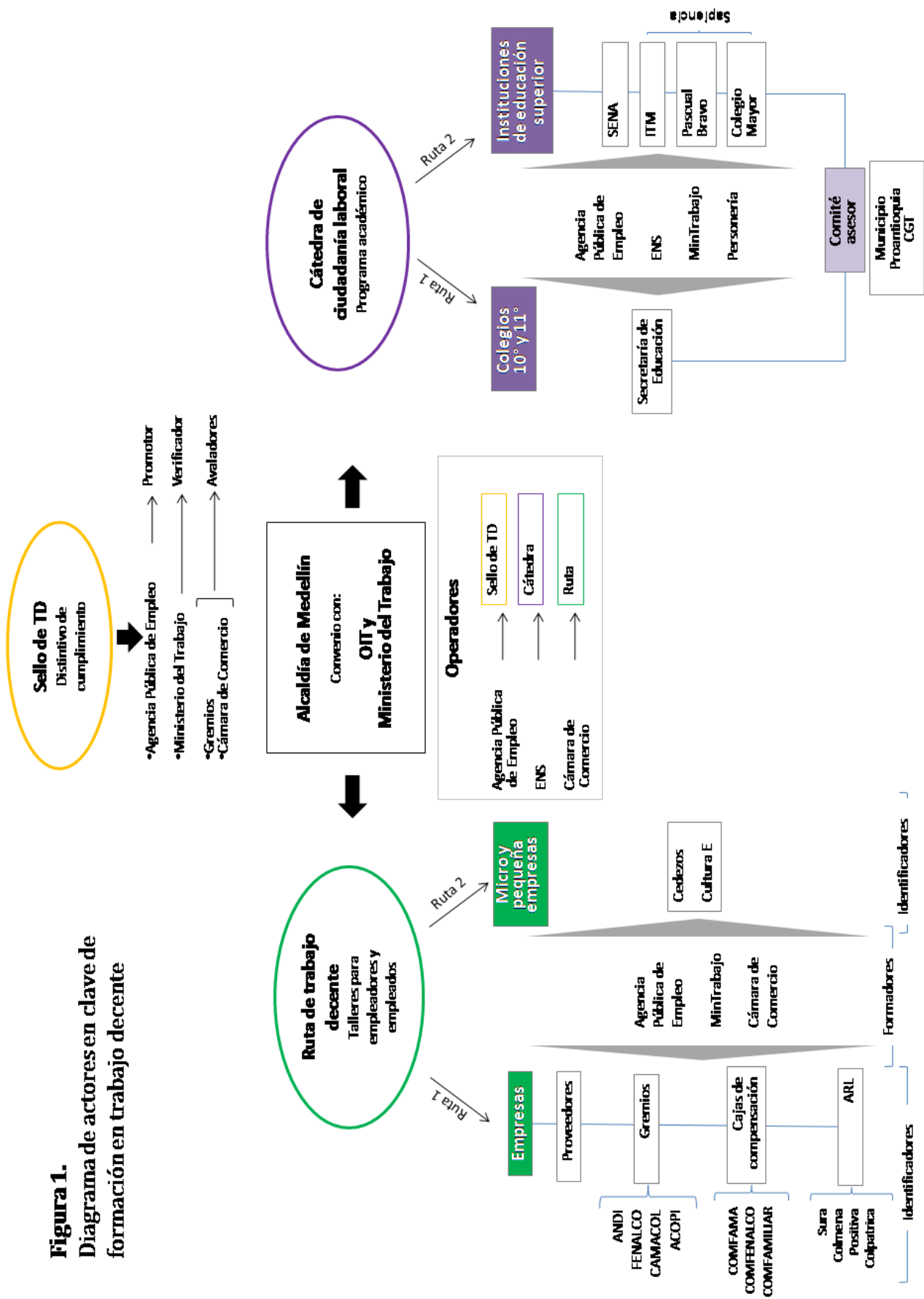
Los facilitadores serán dos equipos combinados, cada uno de tres integrantes, que sean delegados por la Agencia Pública de Empleo, el Ministerio del Trabajo y las cajas de compensación familiar. La visita finaliza con la reunión de ambos grupos sensibilizados y la firma de un acuerdo de voluntades, en que directivos y trabajadores señalen puntos de acuerdo que propendan por la aplicación del TD.

Con base en ese pacto de voluntades, la idea es profundizar la formación con cuatro delegados de directivos y otro tanto de los trabajadores que puedan participar en un ciclo de capacitación de 48 horas, como lo ha propuesto el modelo de OIT y que sea facilitado a instancias de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, y con un plan de estímulos concertado con el Mintrabajo y la Alcaldía.

---

<sup>2</sup> Medellín Ciudad Clúster, es una estrategia a favor de la competitividad, fruto de una alianza público privada de la Cámara de Comercio con la Alcaldía de Medellín, en 2006, para identificar e impulsar seis sectores económicos de alto crecimiento y desarrollo, con el concurso de gremios, empresas y sector educativo. De esa forma se conformaron redes de capacitación y negocios al interior de los sectores locales de energía, textil-confección, construcción, turismo de negocios, y servicios de salud.

**Figura 1.**  
Diagrama de actores en clave de  
formación en trabajo decente



**Gran Pacto por el Trabajo Decente**

Acorde a cómo se desarrolle la estrategia, se buscará replicar a menor escala con unidades productivas y empresas nacientes que apoye la Alcaldía mediante reuniones convocadas en los Cedezos y otras sedes de fácil acceso de las entidades vinculadas al programa Cultura E. La idea es que hagan consciente la decisión interna de cumplir con los derechos laborales, al tiempo que pueden aprovechar los estímulos que da la ley en materia de formalización empresarial y generación de primer empleo para jóvenes.

A propósito de esta primera estrategia, Ítalo Cardona, delegado de la OIT para el país, destacó su pertinencia y recordó el caso que acompañó la entidad multilateral en Colombina, donde con un modelo similar, se pudo impactar a los proveedores de esta compañía valluna:

(...) diseñamos un proceso de formación en que participaron por igual directivos, empleados y sindicalizados. Allí se reconoció conjuntamente que al interior de la empresa hay notables avances en trabajo decente, pero que se podía avanzar mucho en su cadena de valor, así que empresa y sindicato compartieron acciones de trabajo decente con sus proveedores y les ofrecieron apoyo. (I- Cardona, entrevista personal, 2015).

Estas rutas de trabajo decente, en la medida que sean bien implementadas, resultan ser una especie de cuádruple gana-gana: las empresas intervenidas mejoran su clima laboral y afianzan sus relaciones con sus clientes; a su vez, estas grandes compañías podrán sacar provecho reputacional al estimular una iniciativa que humaniza las relaciones de trabajo de uno de sus grupos de interés; por su parte, las cajas de compensación familiar no solo están cumpliendo con su misión de coadyuvar al bienestar de los empleados, sino que allanan el camino para ampliar su base de afiliados o afianzar la relación con quienes ya lo son (empresas y trabajadores); y desde la orilla pública, sin requerir altas inversiones, se logra una intervención más integral, superando la consabida inspección laboral del Ministerio del Trabajo, o la tarea de conectar oferta y demanda laboral que ejecuta la Agencia Pública de Empleo.

#### ***6.4.2 Un sello de Trabajo Decente***

Una segunda estrategia de formación en TD tampoco resulta una novedad, pero puede resultar efectiva, por los réditos que trae para los sujetos de intervención y lo que han

mostrado experiencias similares. Así como existen en el mercado sellos sociales y ambientales como distintivos aplicados en productos, servicios y espacios asociados a compromisos de sostenibilidad y buenas prácticas, con notables réditos de marca y reputacionales, el trabajo decente también puede tener su sello propio para las empresas de Medellín.

Echando mano de estímulos tributarios a quienes obtengan el “Sello TD” en tributos municipales como los de industria y comercio, lo que está contemplado –de manera general– en el proyecto de decreto reglamentario del Acuerdo 64, se abrirán convocatorias sectoriales para que las empresas locales, de cualquier tamaño y sector, se postulen. Una vez más, se solicita el apoyo de los gremios para estimular a sus afiliados y proveedores de estos, a que participen.

El sello de TD se otorgará conjuntamente por Alcaldía de Medellín, el gremio del respectivo sector, el Ministerio de Trabajo y la Cámara de Comercio de Medellín. El proceso comprenderá concertar entre Servicio Público de Empleo de Medellín y la empresa interesada tres condiciones previas a la certificación: un plan de acciones de mejora, en cabeza de un comité tripartito, con el fin de priorizar acciones para cumplir los principios de TD; un ciclo de cinco talleres para los trabajadores, facilitados por el Servicio Público de Empleo; y una visita final de verificación a cargo del Ministerio del Trabajo, concluida la capacitación y los puntos priorizados del plan de acción.

La renovación del sello de TD coincidirá con un nuevo ciclo de talleres, visitas de verificación y el cumplimiento de la renovación anual de la matrícula mercantil ante la Cámara de Comercio.

En esta oportunidad, la estrategia no solo mejora las condiciones laborales de las empresas, sino que trae el valor agregado de una diferenciación de su oferta de mercado frente a otros jugadores: “Los derechos en el trabajo le convienen no solo a los trabajadores, sino también a las empresas, porque las hace más competitivas, más eficientes y las ubica en mercados más competitivos” (I. Cardona, 2015). Asimismo, en la orilla estatal hace más eficiente la

limitada tarea de inspección laboral que lleva a cabo la dirección territorial del Mintrabajo, con apenas 25 funcionarios para un departamento con más de unas 133 mil empresas, según cifras consolidadas de la Cámara de Comercio de Medellín. “Hay que trabajar en cambiar el modelo de vigilancia y control con sanción económica por un modelo de prevención, atención oportuna y firma de acuerdos. En empresas grandes la sanción no es significativa, y en las pymes la vigilancia es casi nula” (J. I. Díez –CGT–, 2015). Al respecto, ya toma forma al interior de la Subcomisión departamental de concertación salarial y laboral una propuesta para presentar al Mintrabajo.

#### **6.4.3 Cátedra de ciudadanía laboral**

La ciudadanía laboral como una forma de reivindicar la condición del trabajador, en tanto sujeto de derechos sociales, como se planteó más arriba al abordar el concepto y sus implicaciones, no se asume al momento de conseguir un empleo, sino desde la niñez, desde que su condición de ciudadano laboral es justamente no trabajar, sino prepararse para ello.

Por eso resulta oportuno retomar la idea consignada en las primeras versiones del proyecto de acuerdo (ver Anexo 2) para la aprobación de la política municipal de TD: disponer una cátedra en esa materia que se imparta en las instituciones educativas oficiales de Medellín. Ahora, tres años después de la propuesta original, se sugiere asuma el nombre de cátedra de ciudadanía laboral y que, inicialmente, se dirija a los estudiantes de 10º y 11º de los 215 colegios públicos de la ciudad. Dicha cátedra debería impartirse como parte de los contenidos previstos en asignaturas como Ética o Ciencias Sociales.

Para no correr riesgo de que la propuesta se quede en el papel, se sugiere dictar cursos rápidos de actualización para los docentes, convocados por la Secretaría de Educación. Será el espacio propicio para facilitarles guías pedagógicas que ya tienen elaborado la OIT, la ENS y la CGT, fácilmente adaptables para hacerlos atractivos a los estudiantes, muchos de ellos pronto a concluir la secundaria y, lamentablemente, también próximos a enfrentar el mundo laboral, ante la falta de recursos para empezar su formación profesional.

Mediante convenio interadministrativo de la Secretaría de Desarrollo Económico, se

propone que la estrategia sea operada por la ENS. A su vez, esta entidad junto con la Secretaría de Educación, la fundación de origen empresarial Proantioquia y la CGT conformarán un comité asesor para el correspondiente seguimiento y generar los mecanismos de evaluación periódica de la implementación.

Dicho comité asesor también acompañará la implementación de un segundo frente de aplicación de la estrategia dirigido la población estudiantil del Sena – Antioquia y las instituciones de educación superior municipales ITM, Pascual Bravo y Colegio Mayor. Mediante Sapiencia, la Alcaldía adaptará una versión flexible para que se incluya en la formación técnica y tecnológica de estas instituciones.

La bondad de esta iniciativa estriba en que con las mismas capacidades instaladas de las entidades participantes se puede ejecutar, siendo coherente con la racionalidad del gasto público.

Con estas tres estrategias planteadas, se abre un camino alternativo para que la próxima administración municipal tenga una ruta clara y factible para llevar a la realidad lo formulado en la política de TD. Asimismo, implica una mejor articulación entre las instituciones participantes para incidir en las condiciones del mercado laboral, introduciendo variables cualitativas que enriquecen la formación ciudadana, en términos de comprender el TD como parte constitutiva de las economías y sociedades más democráticas e incluyentes.

## **CONCLUSIONES**

Esta investigación partió de preguntarse ¿cuáles deberían ser las estrategias de formación en TD para potenciar la implementación de lo consignado en el Acuerdo No. 64 de 2013? Y en ese sentido, se atreve a sugerir que planteó, efectivamente, tres iniciativas coordinadas, adecuadas al contexto de Medellín y en clave de propiciar un rol más incisivo de la Alcaldía en el cumplimiento de los compromisos formulados en dicha norma municipal, específicamente, de carácter pedagógico y de construcción de capacidades.

En términos teóricos, resulta satisfactorio haber encontrado los puntos de conexión entre los conceptos de trabajo decente, implementación de política pública y la ciudadanía laboral, como bases de tres estrategias finales que aportan al TD en Medellín: una “ruta” para alcanzar una sensibilización y escenario de acuerdos al interior de la empresas; un “sello” que mejore condiciones de trabajo a cambio de réditos de marca, y una cátedra de “ciudadanía laboral” que nutre por igual de conciencia de derechos al estudiante del Sena que al alumno de colegio oficial.

La ruta de investigación emprendida para poder acercarse a comprender las condiciones, interacciones de actores y fines comunes que pueden buscar las estrategias de formación en TD, también pone de presente que detrás de las instituciones están las personas, y que es la voluntad política de los distintos participantes la que consolida el esfuerzo por mejorar la formación en TD o para generar, efectivamente, bienestar en el mercado laboral.

En ese sentido, y como una nueva alerta en el campo del gobierno y las políticas públicas, la nula implementación de estrategias formativas en TD, recuerda la sobreabundancia de buenas intenciones, de discursos, de retóricas que tiene particularmente Medellín. Esto contrasta con la poquísima implementación de lo enunciado: se pone de presente la carencia de instrumentos y estrategias que faciliten conectar lo dispuesto en palabras, con su efectividad en las acciones, como advierte el título de este artículo: pasar del papel a la realidad.

La metodología seleccionada para esta investigación permitió conocer los avances entre ambos escenarios y se puede advertir que, conocido el proyecto de decreto reglamentario del Acuerdo No. 64, el componente formativo no es prioritario, se queda en vagos asuntos generales y ese futuro acto administrativo apela al TD para darle sostenimiento a otras iniciativas de empresarismo y emprendimiento, no asociados con el espíritu de la política. Esto permite inferir que se está perdiendo una oportunidad importante para potenciar el componente educativo que requiere el TD y puntualizar medidas que ayuden a ordenar la actuación pública en el tema.

Pareciera en el caso local que las administraciones municipales no avizoraran, al menos en el caso de la política local de TD, la requerida coordinación interinstitucional no solo para el diseño participativo de dicha política, sino para su implementación. Esos acuerdos deben ser constitutivos del éxito y niveles de eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas públicas, aspecto que no fue tenido en cuenta en los arreglos institucionales de la Alcaldía de Medellín para aprobar una política que no escapara a sus intereses en TD.

Ahora está a merced de quien resulte mandatario local, en las elecciones de octubre de 2015, que el TD en Medellín se le puedan quitar las comillas condicionales en el apellido “decente” durante el próximo cuatrienio o, por el contrario, se reafirman por el déficit de implementación de una política pública que puede llegar a tener un alto impacto, y confirmaría la tendencia creciente a que los municipios se asumen como corresponsables para la adecuada aplicación de la política de TD, más ahora que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dio peso de ley a la creación de la política nacional de TD y ordenó a los municipios incluir el tema en sus hojas de ruta locales de 2016 a 2019.

Finalmente, viene a cuento lo que comentaba Ítalo Cardona, delegado de la OIT para Colombia, al mencionar del potencial de aplicación de políticas locales en TD:

El trabajo decente no tiene un color político, pues debe tenerlos todos. No es un tema excluyente, debe contar con la participación de todos los que tienen que ver con generar mejores condiciones de vida a los trabajadores, para pasar a un compromiso que sea sostenible en el tiempo. (I. Cardona, entrevista , 2015)

---

## REFERENCIAS

Acuerdo Municipal No. 64 (2013). *“Por medio del cual se establece la Política Pública de Trabajo Decente en la Ciudad de Medellín”*. Medellín: Gaceta Oficial No. 4193, 23 de septiembre de 2013, 100-102. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2013/Gaceta%204193/ACUERDO%20MUNICIPAL%2064%20DE%202013.pdf>, consulta: enero de 2015.

Alcaldía de Medellín(2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015: Medellín un hogar*

para la vida. Medellín: Dinámica. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Intranet/Utilidades/Noticias%20Intranet/Documentos/2012/Plan%20de%20Desarrollo.pdf>, consulta: mayo de 2015.

\_\_\_\_\_ (2015). "Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 64 de 2013 sobre Política Pública de Trabajo Decente en la Ciudad de Medellín". Borrador de decreto aún no publicado. Alcaldía de Medellín.

Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona: Anthropos.

\_\_\_\_\_ (2010): "El debate sobre la ciudadanía social" en *II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales*, Logroño, España. Recuperado de: [https://www.larioja.org/npRioja/cache/documents/541339\\_LUIS\\_ENRIQUE\\_ALONSO.pdf](https://www.larioja.org/npRioja/cache/documents/541339_LUIS_ENRIQUE_ALONSO.pdf), consulta: marzo de 2015.

Aguilar, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L.F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (13-74). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>, consulta: marzo de 2015.

\_\_\_\_\_ (1993a). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *La implementación de políticas públicas* (15-94). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>, consulta: marzo de 2015.

Congreso de la República (2015). Informe de conciliación al proyecto de ley No. 138 (Senado) y No. 200 (Cámara), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un nuevo país". Gaceta del Congreso (266), 1-68. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3), consulta: mayo de 2015

Egger, P. & Sengenberger, W. (2001). Problemas y políticas del trabajo decente. *Boletín técnico interamericano de formación profesional -OIT/Cinterfor* (151), 27-68. Recuperado de: [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/eggseng.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/eggseng.pdf), consulta: marzo 2015.

Escuela Nacional Sindical (2012). *Medellín construye trabajos decentes*. Rosado, J. B. & Vallejo, L. M. (Eds.). Medellín: Fondo Editorial ENS. Recuperado de: [http://ens.org.co/apc-aa-files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/POL\\_TICA\\_PUBLICA\\_TD\\_2.pdf](http://ens.org.co/apc-aa-files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/POL_TICA_PUBLICA_TD_2.pdf), consulta: diciembre de 2014.

Gálvez, E., Gutiérrez, E. & Picazzo, E. (2011). El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales. *Revista Mexicana de Sociología* (73, Núm. 1), 73-104. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/23564>, consulta: marzo de 2015.

Medellín, Como Vamos (2014). Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2014. P. Restrepo (Ed.). Medellín: Pregón. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/encuesta-de-percepci-n-ciudadana-2014>, consulta: mayo de 2015.

Meny, I & Thoenig, J-C (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Organización Internacional del Trabajo (1999). *Memoria del director general*. 87ª Conferencia Internacional del Trabajo. Alocución de Juan Somavia, Sec. Gral. Ginebra. Recuperado de: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO\\_Chronology/09656%281999-87%29Somavia.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO_Chronology/09656%281999-87%29Somavia.pdf), consulta: enero de 2015.

Procuraduría General de la Nación (2012). *Trabajo digno y decente en Colombia: seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá: PGN. Recuperado de: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%281%29.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%281%29.pdf), consulta: enero de 2015.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes. Recuperado de: [http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Ragin\\_La-construccion-de-la-investigacion-social.pdf](http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Ragin_La-construccion-de-la-investigacion-social.pdf), consulta: marzo de 2015.

Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 10ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rúa, S. & Vélez, A. (2010). La ciudadanía laboral: debates actuales de su sentido clásico. *Controversia* (194), 87-119.

\_\_\_\_\_, (2012). *Trabajo y ciudadanía, un vínculo en reconfiguración* (Tesis de maestría en Educación y Desarrollo Humano). Cinde-Universidad de Manizales. Sabaneta, Antioquia, Colombia.

Sen, A. (2000). Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2), 131-139. Recuperado de: <http://ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/sen.pdf> , consulta: febrero de 2015.

Strauss, A. & Corbin, J. (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>, consulta: marzo de 2015.

Subirats, J. (1993). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz* (26), 144-149. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273970>, consulta: abril de 2015.

Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L. & Varonne, F (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. Recuperado de:  
[http://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis\\_y\\_gesti%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas\\_Parte\\_1\\_See\\_parte\\_2\\_http\\_igop.uab.es\\_](http://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_), consulta: enero de 2015.

Wiesner, E (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – Departamento de Planeación Nacional.