

# **BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ**

Revisión y compilación:  
**Claudia Camacho**  
**José María Roldan**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ**  
HUMANANA

# **BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABAJO DECENTE EN BOGOTA**

**SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y  
ESCUELA NACIONAL SINDICAL**

Bogotá, D.C.  
Noviembre de 2013

## **Secretaría de Desarrollo Económico**

Alcaldía Mayor de Bogotá

### **Gustavo Petro Urrego**

Alcalde Mayor de Bogotá

### **Carlos Simancas Narváez**

Secretario de Desarrollo Económico

### **Alfredo Bateman**

Subsecretario de Desarrollo Económico

### **Manuel Riaño**

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

## **Corporación Escuela Nacional Sindical**

Guillermo Correa Montoya

### **Director General**

José Luciano Sanín Vásquez

### **Subdirector**

### **Equipo ENS Bogotá**

Juan Bernardo Rosado Duque

Amanda Romo Díaz

Sergio Rafael Chaparro

Carmen Lucía Tangarife

Luz María Tobón Vallejo

Jorge Coronel López

Manuel Reina Salgado

### **Revisión de textos**

### **Paola Vernot**

Primera edición: noviembre de 2013

© Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico

Diagramación interior: Nicolay Villamarin

Fotos portada - Hernando Javier Alvarado. *Soldadoras 1, Soldadoras 2. "Los trabajos y los días" Concurso Iberoamericano de Fotografía Documental. Escuela Nacional Sindical*

Bogotá, D. C., Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>¿QUÉ ES EL TRABAJO DECENTE?</b>	13
1. Dimensiones de Trabajo Decente y las Américas: agenda hemisférica para la promoción del Trabajo Decente.	20
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>DIAGNÓSTICO DEL TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ</b>	23
1. Modelo de encuesta nacional de Trabajo Decente propuesto por la Escuela Nacional Sindical (ENS)	25
2. Encuesta nacional de Trabajo Decente 2012 – resultados para Bogotá	32
2.1 Estadísticas Descriptivas Bogotá	32
2.2 Principales resultados según las dimensiones del Trabajo Decente	33
3. Conclusiones	49
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>BOGOTÁ APRENDE DEL MUNDO</b>	53
1. Agendas de trabajo decente: los casos de Bahía y Santa Fe	56
1.1 La agenda de Bahía (Brasil)	56
1.2 La agenda de la provincia de Santa Fe (Argentina)	61
2. El trabajo decente en Colombia: los casos del departamento del magdalena y la ciudad de Medellín	65
2.1 El departamento del Magdalena: hacia una política de Trabajo Decente	69
2.2 El trabajo decente en Medellín: hacia una Política Pública	72
3. Otras experiencias	75
3.1 Sao Paulo (Brasil): alternativas de inclusión social	75
3.2 El caso de Ica (Perú)	77
3.3 La cadena del azúcar en México	78
3.4 Recomendaciones: marco general de actuación para Bogotá (hacia una Bogotá humana y decente)	78
<b>CAPITULO 4</b>	
<b>BOGOTÁ APRENDE DEL PASADO</b>	87
1. La transformación administrativa, institucional y política de Bogotá como premisa de la política de Trabajo Decente	90
2. Mecanismos de política para el logro del Trabajo Decente	94
2.1 Mecanismos de política laboral contemporáneos o integración de la política económica y laboral	95

2.2	Políticas y programas para la generación de empleo en Bogotá sin Indiferencia y en Bogotá Positiva	100
2.3	¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?	106
3.	Mecanismos de política para la inserción de poblaciones especiales en el camino del trabajo decente	108
3.1	Mecanismos de política contemporáneos o integración de la política laboral y social	108
3.2	Políticas y programas para la inserción laboral de población vulnerable implementados por los últimos gobiernos en Bogotá.	113
3.3	¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?	117
4.	Acciones de administración de las relaciones laborales y desarrollo del diálogo social para el logro del Trabajo Decente	120
4.1	Políticas contemporáneas para la administración de las relaciones laborales y el diálogo social	121
4.2	La administración de las relaciones laborales en los últimos gobiernos de Bogotá	123
4.3	¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?	124
5.	Recomendaciones a la política de Trabajo Decente	126

## CAPÍTULO 5

<b>VOCES CIUDADANAS</b>	129
1. Mapa de actores	132
1.1 Componente Metodológico	132
1.2 Hallazgos del mapeo de protagonistas del mundo del trabajo en Bogotá	135
1.3 Disposición institucional para la Política Pública de TD	145
1.4 Elementos para la gestión de la Política Pública de TD	148
1.5 Conclusiones y recomendaciones	149
2. Sistematización de diálogo ciudadano	151
2.1 Metodología de la deliberación ciudadana en el marco de construcción de la Política de Trabajo Decente para Bogotá	152
2.2 Desarrollo de las conversaciones ciudadanas en torno al trabajo decente	152
2.2.1 Conversación con Sindicatos	152
2.2.2 Conversación con comunidades étnicas	153
2.2.3 Conversación con las Mujeres de Bogotá	155
2.2.4 Conversación con la Comunidad LGBTI	156
2.2.5 Conversación con trabajadores y trabajadoras informales	157
2.2.6 Conversación con alcaldes locales	158
2.2.7 Conversación con los/as jóvenes	159
2.2.8 Conversación con las medianas y pequeñas empresas de Bogotá	160

2.3	Desarrollo de las interacciones en redes	161
2.4	La Política Distrital de Trabajo Decente en perspectiva ciudadana	162
2.5	Conclusiones	165

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		169
---------------------	--	-----

## Índice de gráficos

Gráfica 1	Dimensiones del Trabajo Decente	16
Gráfico 2	El Trabajo decente y sus pilares	18
Gráfico 3:	Agenda hemisférica para generar Trabajo Decente	22
Gráfico 4	Clasificación de los Entrevistados por Estrato Socioeconómico	33
Gráfico 5	Dinámica de la negociación colectiva en Bogotá por tipo de convenio. 2011-2012	47
Gráfica 6	Concertación y formas menores de diálogo social por tema. Bogotá 2012 (%)	48

## Índice de tablas

Tabla 1	Dimensiones analíticas del Trabajo Decente. OIT (2008)	16
Tabla 2	Derechos fundamentales del trabajo	19
Tabla 3	Objetivos de la agenda hemisférica 2006-2015	21
Tabla 4	Elementos fundamentales (OIT) vs Dimensiones (ENS)	28
Tabla 5	Indicadores para la dimensión	34
Tabla 6	Indicadores para la dimensión	36
Tabla 7	Indicadores para la dimensión 3. Trabajo y tiempo de trabajo: De lo inadmisibile a lo conciliable	37
Tabla 8	Indicadores para la dimensión 4. Seguridad en relación con el empleo	38
Tabla 9	Indicadores para la dimensión	39
Tabla 10	Indicadores para la dimensión 6. Seguridad social	40
Tabla 11	Indicadores para la dimensión	42
Tabla 12	Indicadores para la dimensión	44
Tabla 13	Convenios de la OIT ratificados por Colombia (1919 – 2005)	66
Tabla 14	El trabajo decente y sus programas en el plan de desarrollo del departamento del Magdalena	70
Tabla 15	Momento/fase 1: Definición de acuerdos y marcos de entendimiento	80
Tabla 16	Momento/fase 2: Protocolización de acuerdos y entendimientos	81
Tabla 17	Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 1	81
Tabla 18	Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 2	83
Tabla 19	Momento/fase 4: Lanzamiento de la política pública de trabajo decente	84

Tabla 20 Momento/fase 5: Seguimiento y evaluación de la política pública de trabajo decente	85
Tabla 21 Actores identificados por instancia de consulta	135
Tabla 22 Ofertas de alianzas	145

## PROLOGO

La actual administración distrital tomó la iniciativa de apostarle a una política de Trabajo Decente en la ciudad, uniéndose al pequeño grupo de ciudades colombianas y latinoamericanas que han hecho avances importantes en este campo. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana para el período 2012-2016 contiene, de hecho, un mandato contundente que evidencia la importancia que para el gobierno de Gustavo Petro representa este tipo de trabajo en la ciudad: “la generación de trabajo decente y digno se convertirá en el principal mecanismo para que la población bogotana goce con autonomía de sus derechos”.

En el primer eje del Plan de Desarrollo, “una ciudad que supera la segregación y la discriminación”, se encuentra el Programa Trabajo Decente y Digno, en el marco del cual se pretende formular la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno, liderada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como órgano rector.

El presente documento se convierte, de esta manera, en una pieza fundamental del proceso de formulación de la Política Pública de Trabajo Decente, toda vez que configura una línea de base que soporta el proceso de diseño y construcción de la misma. En concreto, el documento reúne la compilación de una serie de insumos analíticos recogidos a través de distintos ejercicios, entre los cuales figuran la revisión de experiencias nacionales e internacionales de políticas públicas en la materia; el mapeo de actores relevantes; la sistematización de deliberaciones ciudadanas en torno al Trabajo Decente; el diseño e implementación de la Encuesta Nacional de Trabajo Decente, entre otros.

Estos insumos se realizaron en el marco del convenio<sup>1</sup> entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) y la Escuela Nacional Sindical (ENS), un aliado estratégico de la Administración Distrital en todo el proceso de formulación y construcción de la Política Pública de Trabajo Decente.

---

1 Convenio 291 de 2012 “Aunar esfuerzos humanos, Administrativos, técnicos y financieros para construir una política distrital de trabajo decente, producto de un proceso amplio de deliberación de los actores del mundo del trabajo en la ciudad, que posicione el tema entre las preocupaciones ciudadanas, articule esfuerzos de actores clave para su implementación, y cree capacidad institucional para cumplir con las metas que la administración distrital se ha planteado a través del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 en el tema laboral.”





# INTRODUCCIÓN



El trabajo ocupa un lugar central en las preocupaciones de los/as habitantes de Bogotá<sup>2</sup>, siendo los ingresos laborales la principal fuente de recursos para que los/as ciudadanos/as desarrollen su proyecto de vida. Adicional a ello, es a través del trabajo que las personas construyen también su identidad personal, hacen su aporte productivo a la sociedad y afianzan los vínculos con los demás. Por ende, cuando no se cuenta con un trabajo, o este no ofrece condiciones de calidad, se vive una vida llena de incertidumbres y frustraciones. Por el contrario, cuando el trabajo se realiza en condiciones dignas y justas, se convierte en un espacio de incremento de las oportunidades y de realización personal.

En este contexto, resulta relevante señalar que si bien Bogotá presenta una de las tasas de desempleo más bajas del país (9.4% para agosto de 2013), esta sigue siendo relativamente alta en el contexto latinoamericano. Adicionalmente, existe un problema estructural de calidad de los empleos, toda vez que alrededor de 45% de los ocupados de la ciudad trabajan en la informalidad.

Igualmente, persisten fenómenos de discriminación laboral contra la población vulnerable. Por un lado, frente a los jóvenes y personas de ambos sexos en situación de discapacidad y, por el otro, frente a las mujeres y la población LGBTI, por motivaciones de género. Existe, pues, un déficit de Trabajo Decente que es preciso superar.

Ante este panorama, la administración distrital decidió apostar por la formulación de una Política de Trabajo Decente en la ciudad. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana para el período 2012-2016 contiene, en este sentido, un mandato contundente. Este consiste en que la generación de trabajo decente y digno se convierta en el principal mecanismo para que la población bogotana goce con autonomía de sus derechos<sup>3</sup>.

En el primer eje del Plan de Desarrollo (“una ciudad que supera la segregación y la discriminación”) se encuentra el Programa Trabajo Decente y Digno, en el marco del cual se pretende formular la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno liderada, como órgano rector, por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Con esta apuesta Bogotá da un paso importante para proyectarse en el ámbito internacional –por la importancia que el trabajo decente ha adquirido a escala global– y para sentar las bases en la construcción de políticas laborales de avanzada en el resto del país. Se trata de reenfocar las políticas laborales de la ciudad, priorizando la calidad del trabajo y su contribución al desarrollo de una vida digna.

En este orden de ideas, el presente documento busca contribuir a la construcción de la Política Distrital de Trabajo Decente en la ciudad de Bogotá, a través de una amplia gama de insumos analíticos recogidos a través de distintos ejercicios. Entre estos figuran la revisión de experiencias nacionales e internacionales de políticas públicas en la

2 Según la última encuesta realizada por -Bogotá, cómo vamos- para medir la percepción ciudadana frente a los temas clave, con motivo de las elecciones para la alcaldía en 2011, 73% de los encuestados afirmó que la prioridad del actual gobierno distrital, entre 20 posibles temas, debería ser el empleo.

3 Acuerdo 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 – 2016 Bogotá Humana”.

materia; el mapeo de actores relevantes; la sistematización de deliberaciones ciudadanas en torno al Trabajo Decente; el diseño y la implementación de la Encuesta Nacional de Trabajo Decente, entre otros.

Según estas consideraciones, en el primer capítulo del libro se presenta la concepción del Trabajo Decente desde la exposición que realiza la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, con la intención de ambientar y contextualizar tanto el concepto como su devenir en el tiempo. El segundo capítulo presenta un diagnóstico del Trabajo Decente en Bogotá, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Trabajo Decente -ENTD-. El tercer capítulo, “Bogotá aprende del mundo”, recoge experiencias internacionales tanto de ciudades, como de regiones relacionadas con Trabajo Decente. El cuarto capítulo, “Bogotá aprende del pasado”, presenta una revisión y valoración de las políticas, programas y proyectos implementados en administraciones anteriores de la ciudad, que tuvieran algún nivel de injerencia sobre los objetivos del Trabajo Decente en la ciudad.

El último capítulo, “Voces Ciudadanas”, presenta, por un lado, un mapeo de actores relevantes en el mundo del trabajo en Bogotá y, por el otro, una sistematización de una consulta ciudadana con sectores y poblaciones, marginados tradicionalmente de la discusión y de la toma de decisiones frente al desarrollo y el mundo de lo público, en torno al Trabajo Decente.

# CAPÍTULO 1

## ¿QUÉ ES EL TRABAJO DECENTE?

### Escuela Nacional Sindical<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para la redacción de este capítulo se contó con el apoyo de Sergio Chaparro Hernández, Manuel Reina Salgado, Carmen Lucía Tangarife y Jorge Coronel López



La Organización Internacional del Trabajo le propuso al mundo, a través de su director general, Juan Somavía, en una memoria de 1999 a instancias de la conferencia internacional del trabajo número 87, el concepto de Trabajo Decente<sup>5</sup>, definido como “aquella ocupación productiva justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto por la dignidad humana”.

El entonces Director General de la OIT instó a promover este concepto, a raíz de reconocer problemas de desprotección laboral y una profunda preocupación por el aumento de condiciones laborales degradantes, en el marco de un contexto de una profundización de la globalización.

Según la OIT (2012, pág. 10) “el Trabajo Decente es un concepto desarrollado por la OIT para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, de paz social, crecimiento económico y de democracias que actúan en beneficio de todos, además de aumentar las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo sostenible de las empresas”.

De esta forma, los objetivos del Trabajo Decente definidos por la OIT son los siguientes:

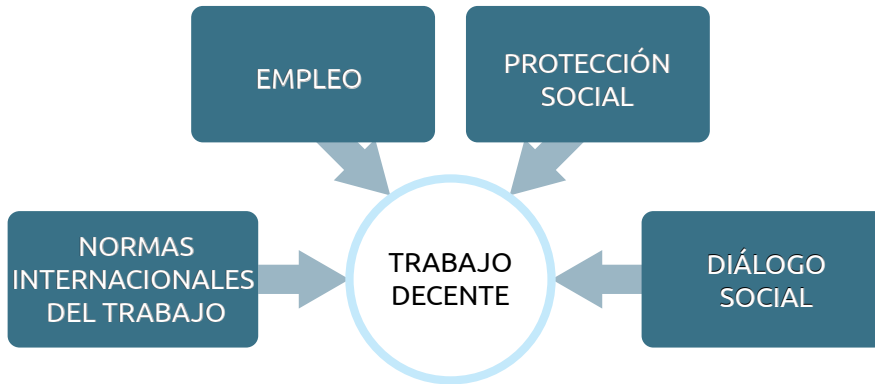
- i) “Crear Trabajo: se requiere de una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- ii) Garantizar los derechos de los trabajadores. Para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores. De todos los trabajadores y, en particular de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor y no en contra, de sus intereses.
- iii) Extender la protección social. Para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.
- iv) Promover el diálogo social: la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas”<sup>6</sup>.

---

5 OIT (1999). Memoria del Director General. Trabajo Decente. Oficina Internacional del Trabajo. 87 reunión. Ginebra.

6 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (s.f.). “El programa de trabajo decente”.



Gráfica 1 Dimensiones del Trabajo Decente<sup>7</sup>

Esta aproximación de cuatro objetivos / elementos fundamentales fue utilizada por Ghai (2003) al proponer un marco metodológico y analítico para estudiar el Trabajo Decente. Este proceso de creciente cobertura y complejidad parece haber alcanzado un aspecto definitivo con la publicación del reporte de la OIT (2008), en la cual se propone una aproximación al concepto de Trabajo Decente mediante 11 dimensiones, presentadas en la tabla 1.

Tabla 1 Dimensiones analíticas del Trabajo Decente. OIT (2008)

1.	Oportunidades laborales.
2.	Trabajo que debe ser abolido.
3.	Ingresos adecuados y trabajo productivo.
4.	Horas decentes de trabajo.
5.	Estabilidad y seguridad en el trabajo.
6.	Igualdad de oportunidades y tratamiento en el trabajo.
7.	Ambiente seguro de trabajo.
8.	Seguridad social.
9.	Balance entre el trabajo y la vida familiar.
10.	Diálogo social y representación.
11.	Contexto económico y social.

La concepción del Trabajo Decente resulta novedosa por el enfoque integrado que proponen, particularmente, Ghai et. al. (2006), dado que:

- “Ofrece un marco único para reflexionar sobre las cuestiones relativas al trabajo y al ámbito laboral, y pone de manifiesto las interrelaciones entre los diferentes componentes;
- Permite identificar la compatibilidad y los conflictos o tensiones entre los diferentes componentes;

7 OIT (2008).

- Facilita la aplicación de principios universales a situaciones muy variadas, y
- Pone de relieve, en forma sencilla, los problemas tradicionales al tiempo que delinea los retos futuros<sup>8</sup>.

Podría agregarse a las ideas de Ghai y sus compañeros/as, que el Trabajo Decente es un concepto exigente, que no permite opciones intermedias sobre la visión de las condiciones laborales de los trabajadores y, por tanto, en materia de política, obliga a medidas sólidas y contundentes. En algunas ocasiones un empleo de calidad<sup>9</sup> se alcanza luego de que este pase por un conjunto de niveles, lo cual transmite tolerancia hacia ciertas condiciones de trabajo. En muchos casos resulta mejor tener un empleo (sin importar su naturaleza) a no tenerlo, pero luego es mejor un empleo con contrato de trabajo.

---

*“Trabajo decente aquella ocupación productiva justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto por la dignidad humana”.*

---

Estos niveles, por los que atraviesan los empleos más precarios hasta convertirse en empleos de calidad serían: primero se obtiene el empleo y no interesan sus condiciones, así estas sean precarias; luego, a este empleo le es adicionado el atributo de la protección social, algo típico en nuestra ciudad y país -donde el trabajador formal es definido de esta manera, así este derecho sea en ocasiones vulnerado-; finalmente, le es adicionado el atributo de la vinculación legal (no necesariamente a plenitud con la noción de derechos en el trabajo). De esta manera se “completa” un empleo de calidad, manifestándose la tolerancia de la sociedad con condiciones intermedias<sup>10</sup>.

Al contrario de lo anteriormente expuesto, el Trabajo Decente no es tolerante con condiciones intermedias. Es por esto que se ha antepuesto a la anterior concepción de gradualidad la noción de “camino del Trabajo Decente”, la cual pone de manifiesto la heterogeneidad de las condiciones laborales de los trabajadores y, en consecuencia, la necesidad en materia de política de establecer “pisos mínimos” de acceso a servicios sociales y de empleo que contribuyan a la conformación de un Trabajo Decente. La propia OIT habla de piso mínimo de protección social<sup>11</sup>.

Existe una articulación del Trabajo Decente en torno a seis dimensiones:

- Oportunidades de trabajo.
- Trabajo productivo.
- Libertad en el trabajo.

---

8 Ghai et. al. (2006:15).

9 Generalmente se suele utilizar como sinónimos Trabajo Decente y empleo de calidad. Esto es incorrecto. El empleo de calidad sólo transmite unas condiciones de trabajo (no hay consenso sobre sus contenidos). En el Trabajo Decente, por su parte, además de ser un concepto integrador, interesa también los trabajadores en situación de desempleo, algo no visible en el concepto de “empleo de calidad” o de “calidad del empleo”.

10 Adicionalmente, en estos niveles de ascenso generalmente no se habla de diálogo social o de asociación y negociación colectiva.

11 Ver: OIT, CEPAL Y OEA (2010)

- Igualdad en el trabajo.
- Seguridad en el trabajo.
- Dignidad en el trabajo.

Estas dimensiones están tradicionalmente contenidas en los cuatro pilares esenciales del Trabajo Decente, los cuales constituyen la tipología de presentación más acostumbrada en los diversos escritos sobre la temática. El gráfico lo señala con los conceptos generales propuestos por la OIT, además de una adaptación que se ha realizado para el caso de Colombia.

El pilar del empleo traduce la necesidad de la sociedad de disponer de suficientes empleos para las personas que buscan trabajo, bajo unas condiciones laborales seguras y salubres, además de una remuneración acorde con su quehacer, y con mínimos de subsistencia para él y su familia. Así mismo, no interesa el tipo de empleo del que se trate, dice Ghai (2003): [...] la idea de “Trabajo Decente” es válida tanto para trabajadores de la economía regular como para los asalariados que trabajan en la informalidad, los trabajadores autónomos (independientes) y los que realizan su trabajo a domicilio<sup>12</sup>.

Gráfico 2 El Trabajo decente y sus pilares



Fuente: Ghai (2003)<sup>13</sup>

El pilar de protección social manifiesta que el empleo debe desarrollarse bajo condiciones de protección (salud, pensiones de vejez, riesgos profesionales y seguros de desempleo), en los ámbitos que siempre se ha localizado a la seguridad social integral. No importa la fuente de financiación, lo relevante es que el trabajador en todo momento y lugar cuente con esta clase de protección. Adicionalmente, resultan fundamentales aquellos programas y servicios que contribuyen a brindar seguridad en los ingresos de los

<sup>12</sup> GHAI (2003:125)

<sup>13</sup> GHAI, D. (2003). Trabajo Decente. Concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo (RIT), vol. 122 (2003), núm. 2, OIT. Adaptación del autor para Colombia.

trabajadores, incluso para superar la situación de pobreza. Por ello se ha incluido la noción de promoción social, la cual da cuenta en Colombia de esquemas de subsidios determinados y de posibilidades de acumulación de activos.

La OIT ha presentado el pilar de derechos en el trabajo ligado a los derechos fundamentales en el trabajo (tabla 2), como aquello que refiere a los derechos de asociación y negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso; erradicación absoluta del trabajo infantil, y eliminación de la discriminación laboral.

**Tabla 2 Derechos fundamentales del trabajo**

Tema	Contenido <sup>13</sup>	Convenio fundamental de la OIT
Libertad sindical	La libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.	C. 87 de 1948 C. 98 de 1949
Trabajo forzoso	La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio.	C. 29 de 1930 C. 105 de 1957
Trabajo Infantil	La abolición del trabajo infantil.	C. 138 de 1973 C. 182 de 1999
Discriminación	La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.	C. 100 de 1951 C. 111 de 1958

Fuente: OIT (2002)

Adicionalmente, se ha incluido en la gráfica la noción de derechos generales, es decir, aquellos derechos en el trabajo que no siendo fundamentales resultan de trascendencia para la determinación de un Trabajo Decente. En Colombia, el marco de los derechos generales está establecido en el Código Sustantivo del Trabajo. Como se presenta en Reina (2012), las formas de vinculación laboral fuera de dicho marco se han traducido, en diferentes dimensiones, en la vulneración de los derechos de los trabajadores.

El último pilar del Trabajo Decente es el referido al diálogo social. Este presenta el derecho de los trabajadores a expresar su opinión y defender sus intereses en los distintos ámbitos de la sociedad. A negociar sus condiciones de empleo y a participar en la construcción de las políticas que afectan su vida y la de la comunidad. No es un pilar menor; a través del diálogo social es posible transformar las condiciones económicas, sociales y laborales de los países y ciudades, al tiempo que tiene la posibilidad de modificar los contenidos de los restantes pilares y darles una naturaleza especial. El diálogo social permite integrar plenamente la visión del Trabajo Decente.

La anterior construcción del Trabajo Decente le permite inscribirse en los diálogos existentes, en torno al desarrollo económico y social de la sociedad, por cuanto su visión se refiere integralmente a dimensiones esenciales del mundo del trabajo. Es por esto que el Trabajo Decente trasciende cuestiones económicas y se inserta en las sociales, incluso abarcando temas de reducción de la pobreza, desarrollo humano e integración social. También comprende la equidad de género, cuestiona las estructuras y procesos que

14 A partir de <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm> (consultado el 17 de octubre de 2013).

perpetúan la privación y exclusión, y se ocupa de todos los trabajadores, ya sean estos formales o informales. Finalmente, presenta algo fundamental para el diseño de política que busca Bogotá; el Trabajo Decente reafirma el empleo como instrumento para el desarrollo de las ciudades y de los países<sup>15</sup>.

## 1. Dimensiones de Trabajo Decente y las Américas: agenda hemisférica para la promoción del Trabajo Decente.

La OIT reconoce que el ritmo de creación de Trabajo Decente es bajo en todo el mundo y, por lo tanto, resulta necesario aumentar la coordinación internacional sobre políticas macroeconómicas, así como desarrollar en el ámbito nacional políticas activas de mercado laboral. Además, la OIT ha implementado el Programa de Trabajo Decente por país, y definido una agenda hemisférica 2006-2015, en la cual existen unos referentes temáticos importantes.

---

*La OIT reconoce que el ritmo de creación de Trabajo Decente es bajo en todo el mundo*

---

Estas apreciaciones dejan la sensación de que la construcción y definición de programas o políticas de empleo con enfoque de Trabajo Decente, estarían inscritas solo dentro del orden nacional, lo cual sería un error. Este tipo de interpretaciones no han probablemente ayudado a que las regiones se interesen y se motiven por apostarle a la construcción de este tipo de propuestas. Además, el desconocimiento mismo del tema y la forma de abordarlo desde lo local, puede ser otra razón que justifique la apreciación de la OIT expuesta en el párrafo anterior.

Como se verá en el tercer capítulo, existen muy pocos casos que corresponden al diseño de una agenda desde ámbitos locales o regionales. Se dan en esencia dos condiciones para emprender este proceso; la primera tiene que ver con la voluntad política y, la segunda, con las capacidades y competencias de los entes públicos.

Para el caso colombiano, alguien podría preguntar si los municipios tienen la competencia para diseñar este tipo de agendas y de propuestas, lo cual no debería inquietar, dado que en Colombia estos realizan políticas e incorporan dentro de sus Planes de Desarrollo programas y proyectos sobre temas laborales y de empleo. Además, legislan alrededor del tema cuando otorgan, por ejemplo, exenciones tributarias bajo la condición de crear o mantener cierto número de puestos de trabajo. Así las cosas, una manera sencilla de aproximar la realidad colombiana hacia el Trabajo Decente debe ser pensada bajo la premisa de que las autoridades locales pueden motivar, influir y controlar los tipos de empleos que se generan en su territorio, mediante condicionamientos incorporados en su legislación.

Según la OIT (2006), uno de los desafíos que tiene América Latina para generar Trabajo Decente es lograr un crecimiento económico capaz de promoverlo, en donde mejoren a la vez las condiciones laborales y salariales y las productividades del trabajo, y se actúe bajo el reconocimiento de la heterogeneidad productiva de las regiones. Esto

---

15 Ghai et. al. (2006:15 y 16).

no es otra cosa que un mensaje para las regiones y las ciudades, que son en esencia los núcleos fundamentales de la producción y el crecimiento.

Algunos de los desafíos que enfrenta la región para generar Trabajo Decente, según la OIT (2006, pág. 8) son:

- Lograr un crecimiento económico que promueva el Trabajo Decente.
- Lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Generar mayor confianza en la democracia y en el diálogo social.
- Ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores.
- Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad.

Ante estos desafíos, la OIT (2006) define cuatro objetivos estratégicos y cinco objetivos transversales para una estrategia de carácter hemisférico, los cuales deben ser tomados en consideración para el caso de Bogotá.

**Tabla 3 Objetivos de la agenda hemisférica 2006-2015**

ESTRATÉGICOS	TRANSVERSALES
Promover y cumplir las normas y derechos fundamentales del trabajo.	Globalización justa.
Crear mayores oportunidades para hombres y mujeres, y promover la creación de más y mejores empresas.	Superar la pobreza.
Realzar el alcance y la eficacia de la protección social.	Impulsar la igualdad de género.
Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.	Mayor influencia de normas internacionales del trabajo.
	Mayor influencia de los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo.

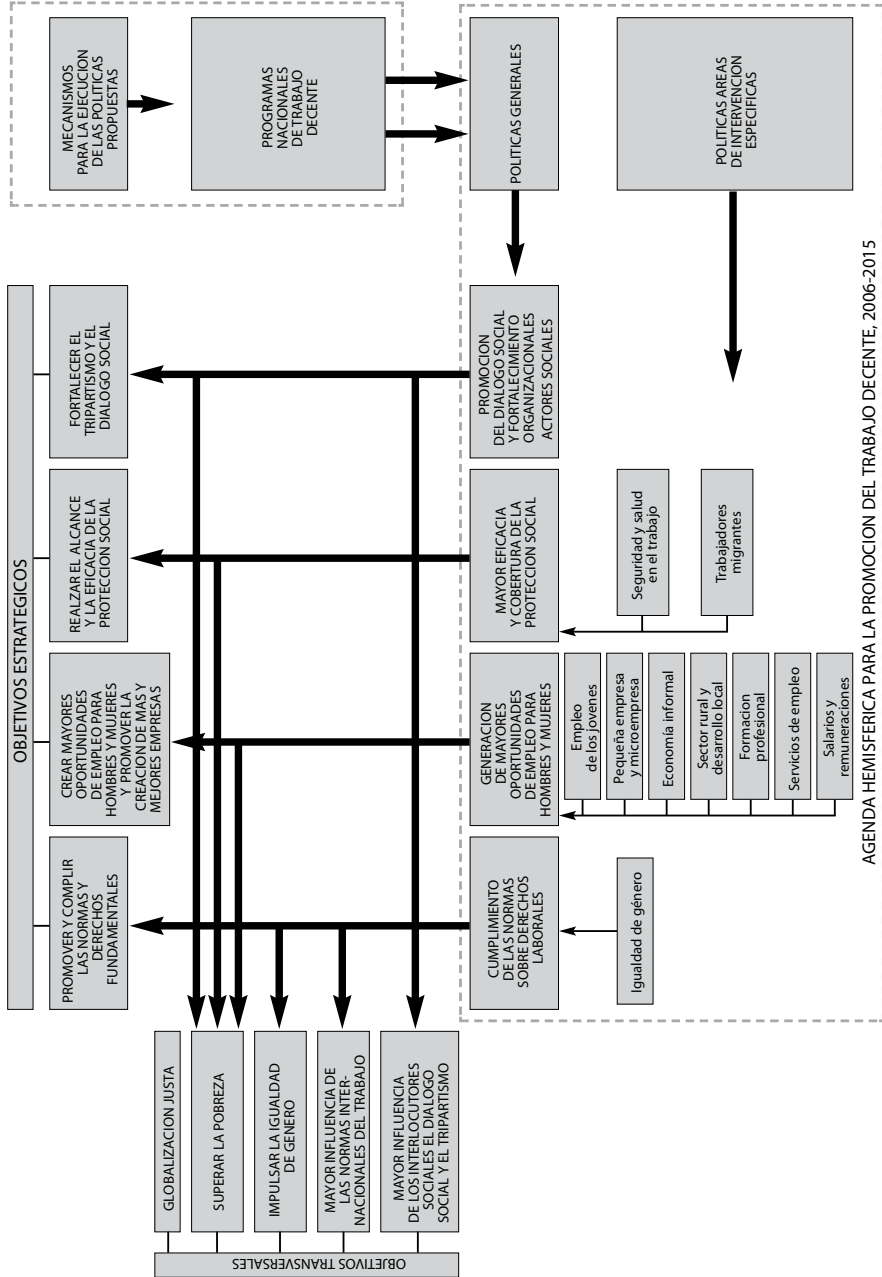
Fuente: OIT (2006, pág. 21)

Bajo estas definiciones, la OIT (2006) propone una agenda hemisférica de Trabajo Decente, compuesta por tres elementos fundamentales:

- Políticas generales.
- Políticas en áreas de intervención específica.
- Mecanismos para la ejecución de las políticas propuestas.

A continuación, se muestra la relación entre estos tres elementos y los objetivos descritos.

Gráfico 3: Agenda hemisférica para generar Trabajo Decente



Fuente: OIT (2006, pág. 24)

# CAPÍTULO 2

## DIAGNÓSTICO DEL TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ

**Carmen Lucía Tangarife López<sup>16</sup>**

---

<sup>16</sup> Economista de la Universidad de Antioquia con Maestría en Economía de la misma Universidad. Hace parte del equipo de investigadores de la Escuela Nacional Sindical.





**L**a Escuela Nacional Sindical (ENS) motivada por conocer la realidad de la población económicamente activa en materia de condiciones de Trabajo Decente, se dio a la tarea de estudiar y abanderar el concepto propuesto por la OIT, sensibilizando no solo a las organizaciones sindicales, sino a los demás actores de la sociedad para que promuevan y exijan un trabajo con estas características. Debido a la imposibilidad de contar con información unificada sobre los diferentes aspectos que componen el Trabajo Decente, se propuso realizar, de forma adicional, una Encuesta Nacional de Trabajo Decente -ENTD- a fin de obtener información global que permitiera emitir un diagnóstico al respecto.

El modelo de indicadores propuesto por la ENS se convierte en una herramienta de diagnóstico inicial, monitoreo y evaluación de avances para políticas y programas de acción. Permite saber de dónde se arranca, fijar las metas finales y parciales, ver el camino recorrido y el que falta por recorrer, así como reajustar las acciones.

A partir de los resultados obtenidos de la aplicación de la ENTĐ, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico -SDDE- en convenio con la Escuela Nacional Sindical elaboró un diagnóstico complementario a la línea base de la Política Pública Distrital de Trabajo Decente, teniendo en cuenta las consideraciones metodológicas de la encuesta, e indicadores relevantes para aproximarse a la situación de Trabajo Decente en la ciudad.

El presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera se expone el modelo de Trabajo Decente propuesto por la ENS, que sirvió como marco conceptual para el diseño de la ENTĐ; en la segunda sección se presentan los principales resultados obtenidos para Bogotá y, finalmente, se enuncian algunas conclusiones.

## **1. Modelo de encuesta nacional de Trabajo Decente propuesto por la Escuela Nacional Sindical (ENS)**

El modelo propuesto por la ENS comparte el sentido general del concepto o noción de Trabajo Decente desarrollado por la OIT, con su carácter multidimensional y su connotación esencialmente normativa (un deber ser), como expresión de los objetivos estratégicos ya mencionados. Se tiene en cuenta, además, la idea de la OIT, según la cual el Trabajo Decente corresponde a una aspiración universal de dignidad, justicia, seguridad material y realización personal.

---

*El modelo de indicadores propuesto se convierte en una herramienta de diagnóstico inicial, monitoreo y evaluación de avances para políticas y programas de acción*

---

Igualmente, se optó por partir de un estudio minucioso y reiterativo - componente por componente e indicador por indicador - de la propuesta de modelo de indicadores

de esta entidad “Medición del Trabajo Decente” (2008), validado por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo -IET- a finales del mismo año. Se examinó, además, con el mismo cuidado, la metodología de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE - en las partes que podían ser de interés para el propósito del modelo de la ENS; y se tuvieron en cuenta modelos de indicadores sobre flexiseguridad y calidad del empleo elaborados en la Unión Europea. Como se siguieron además las reglas generales de construcción del texto de la OIT, el modelo de la ENS es similar al que este esboza, sin perjuicio de ciertas diferencias.

Respecto a la propuesta de modelo de la OIT y a la GEIH, se tomaron estas decisiones:

- a) Usar en lo posible el mismo lenguaje o denominaciones de ambas referencias.
- b) Adoptar la estructura general del modelo de la OIT, con la introducción de un nuevo nivel, el de subdimensiones o componentes, que no altera la esencia de la estructura, pero mejora la organización de los contenidos.
- c) Adoptar las mismas definiciones operativas de la OIT y la GEIH, en la medida en que se usan las mismas variables.
- d) Utilizar variables de la misma naturaleza diversa que las del modelo de la OIT.
- e) Utilizar principalmente como indicadores estadísticos tasas (%) -prácticamente todas las sugeridas por dicho modelo- aunque en una proporción significativa se recurre a otro tipo de indicadores estadísticos como son las razones, el cual tampoco rechaza este último modelo.
- f) El Trabajo Decente en su connotación normativa es positivo, y se podría pensar que los indicadores estadísticos (lo mismo que las variables de Trabajo Decente) tendrían que estar orientados en el mismo sentido. El aumento de su valor es lo que debe buscarse y ser el propósito de la acción pública o los actores sociales. Desde el punto de vista del Trabajo Decente son concebibles indicadores negativos cuyo valor no debe aumentar sino disminuir. Por ejemplo, una “tasa de afiliación sindical” sería un indicador del primer tipo, y una “tasa de indigencia” del segundo. Lo paradójico es que en todos los modelos de indicadores estadísticos existen casi tantos indicadores positivos como negativos. En el modelo OIT 45% de los indicadores propuestos son negativos y en el de la ENS 42%. Se usan indicadores negativos dado que expresan problemas y el mejor método de intervención resulta, como norma general, focalizar directamente los problemas. Sin embargo, a la inversa de cuando se trata a veces de fenómenos incipientes que urge estimular, es prácticamente obligatorio recurrir a indicadores positivos, como es el caso de las flexibilidades elegibles.

A pesar de presentar similitudes con el modelo de la OIT, el modelo de la ENS ofrece algunas diferencias, entre estas:

- a) La informalidad laboral y la tercerización productiva y laboral son dos características del mercado laboral colombiano, grandes generadoras de déficit de Trabajo Decente, siendo su reducción y control una prioridad actual de las Políticas Públicas.

Se ha venido evidenciado en el país una proliferación de formas “atípicas” de contratación, las cuales han incidido en la disminución de las condiciones laborales de los trabajadores, como es el caso de la contratación a través de Empresas de Servicios Temporales (EST); Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA); Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS); Contratos Sindicales, entre otros. Por lo anterior, resulta una prioridad de las Políticas Públicas la reducción, inspección, vigilancia y control de estas nuevas formas. En este sentido, dentro del modelo de la ENS fueron incorporados unos indicadores y variables tales como trabajo y trabajadores subordinados, laboralizados, laboralizables y tercerizados. Es importante recalcar que el modelo de la OIT no focaliza estos aspectos en ningún momento.

b) Se constata la extensa flexibilización del empleo y de las relaciones laborales en Colombia, la existencia en las empresas de algunas prácticas de trade off o flexiseguridad al límite de la legalidad, y aspectos del funcionamiento del mercado laboral propios de los sistemas flexibles. De allí que se incluyan indicadores y variables sobre trade off entre tiempo de trabajo y estabilidad del empleo; flexibilidades elegibles por los trabajadores que van más allá de la conciliación entre vida familiar y trabajo; seguridad en el empleo (mercado laboral) al lado de seguridad del empleo (en la empresa); y una subdimensión sobre seguridad de las trayectorias laborales.

Los indicadores de flexiseguridad son de especial atención, pues en ellos se pueden observar aspectos como la precariedad de larga duración, es decir, si bien es grave el hecho de que exista en la estructura del empleo una determinada proporción de trabajadores en situación de precariedad, es aun más grave el hecho de que los que caen en ella queden encerrados en la misma, por lo que su disminución es prioridad para la Política Pública.

Por otro lado, dada la flexibilidad de los mercados laborales actuales, la estabilidad del empleo y su seguridad resultan útiles en el modelo de Trabajo Decente. La estabilidad del empleo se refiere a la conservación del mismo vínculo laboral con el mismo empleador, independientemente de posibles rotaciones internas, mientras que la seguridad del empleo se traduce en la certidumbre de mantenerse empleado en una u otra empresa con un mínimo período de transición.

Así mismo, se destaca la formación de las personas ocupadas con fines de actualización o desarrollo de capacitación en el área de especialización o áreas afines, participando del llamado aprendizaje a lo largo de la vida o lo que se conoce como “aprendizajes para la empleabilidad”. Lo anterior le permite al trabajador adaptarse a los cambios de requisitos de la empresa empleadora o facilitar la consecución rápida de un nuevo empleo u ocupación como dependiente o emprendedor.

c) El modelo de la ENS le otorga gran importancia a la dignidad en el trabajo y a la ciudadanía laboral o social, por lo que se tienen indicadores sobre las libertades individuales en la empresa y el trabajo y el acoso laboral, aspectos que no aparecen en el modelo OIT, aunque sí figuran algunos de ellos en los modelos de calidad del empleo.

Las libertades individuales tienen que ver con el respeto de las libertades públicas y

civiles del trabajador dentro de la empresa, a pesar del vínculo de subordinación que caracteriza al asalariado. Aquí se tienen en cuenta dos tipos de libertades dentro de la empresa, las libertades externas -fuera del trabajo, cuyo ejercicio dentro de la empresa o por fuera de la misma pueden ser vulneradas por el empleador, y las libertades del trabajo, o inherentes a la calidad del trabajador, lo que se conoce como “autonomía”.

d) El contexto de ejercicio de los derechos de asociación y representación colectiva integran elementos especialmente adversos en Colombia, donde por lo demás suelen negarse las afiliaciones a organizaciones de trabajadores y las formas más elementales del diálogo social en el seno de las empresas. Por esto se propone una variedad de indicadores, no sugeridos explícitamente por la OIT, sobre prácticas antisindicales y violencia física contra sindicalistas y activistas sindicales, así como acerca de cuatro formas de diálogo social en las empresas (negociación colectiva, concertación, consulta e intercambio de información).

e) El medio cultural colombiano genera discriminaciones laborales no solo contra las mujeres, sino también contra ciertos grupos poblacionales y orientaciones sexuales. El modelo de la OIT sugiere una comparación sistemática entre hombres y mujeres sobre prácticamente todos los indicadores estadísticos generales; el modelo de la ENS pretende hacer lo mismo respecto a blancos y otros grupos poblacionales, además de considerar, en lo posible, la situación de la población LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales).

f) El modelo de la ENS incorpora el concepto de dimensiones, que corresponde a lo que la OIT llama “Elementos fundamentales”. Las subdimensiones o componentes que no existen en OIT, ni en otros modelos propuestos por expertos subvencionados por la OIT, sirven para agrupar los indicadores por afinidad conceptual dentro de cada dimensión.

El modelo OIT consta de diez elementos fundamentales (dimensiones) y el modelo de la ENS consta de ocho dimensiones y 23 subdimensiones; 95 variables de Trabajo Decente y 83 indicadores estadísticos.

En la tabla siguiente se presentan tanto los elementos fundamentales propuestos por la OIT como las dimensiones formuladas por el modelo ENS. Es importante resaltar que las dimensiones del modelo ENS coinciden con los primeros o bien varios de estos elementos se subsumen en una de ellas.

**Tabla 4 Elementos fundamentales (OIT) vs Dimensiones (ENS)**

OIT	ENS
1. Oportunidad de empleo.	1. Oportunidades y riesgos del Mercado Laboral.
2. Ingresos adecuados y trabajo productivo.	2. Remuneración del trabajo.
3. Horas de trabajo decente.	3. Trabajo y tiempo de trabajo: de lo inadmisibles a lo conciliable.
4. Conciliación del trabajo, vida familiar y personal.	

**Tabla 4 Elementos fundamentales (OIT) vs Dimensiones (ENS)**

OIT	ENS
5. Trabajo que debería abolirse	4. Seguridad en relación con empleo
6. Estabilidad y seguridad del trabajo.	5. Seguridad del ambiente de trabajo.
7. Igualdad de oportunidades y trato en el empleo.	6. Seguridad social.
8. Entorno de trabajo seguro.	7. Trato y libertades individuales en el trabajo.
9. Seguridad social.	8. Libertades sindicales y diálogo social.
10. Diálogo social y representación trabajadores	

Fuente: ENS, 2013

Como se puede observar, los elementos fundamentales 3, 4 y 5 correspondientes a horas de trabajo decente; conciliación del trabajo, vida familiar y personal; y trabajo que debería abolirse, se agrupan perfectamente en la dimensión 3 (trato y tiempo de trabajo: de lo inadmisibles a lo conciliable de la lista del modelo de la ENS. Por otro lado, el elemento fundamental 7 (igualdad de oportunidades y trato en el empleo) corresponde a la dimensión 7 (trato y libertades individuales en el trabajo).

g) Las dimensiones propuestas en el modelo de la ENS cuentan con indicadores que el modelo de la OIT no contempla y que resultan importantes a la hora de medir el Trabajo Decente en Colombia, entre los cuales se encuentran:

- Tasa de empleo tercerizado. El empleo tercerizado suele entenderse en un sentido restringido, que implica la intervención de un tercero en la relación laboral, y en cuyo caso el concepto de tercerización se ajusta exactamente a la realidad de la relación triangular establecida; algunos lo entienden también en un sentido mucho más amplio, agregando a lo anterior en particular lo que la OIT llama el trabajo en “régimen de subcontratación”, e incluye a todos los trabajadores que mantienen una relación de subordinación respecto a una empresa sin tener un contrato laboral<sup>17</sup>. En este caso, la determinación de la subordinación en lo que se refiere a los seudo o aparentes trabajadores independientes o por cuenta propia resulta delicada. Por esto, se propuso medir el empleo tercerizado en su primera acepción.
- Tasa de estimación de trabajadores que pueden beneficiarse de una flexibilidad laboral elegible aceptable. Habitualmente, cuando se habla de flexibilidad laboral, se hace referencia a aquellas flexibilidades que favorecen a la empresa, permitiéndole adaptarse a sus entornos cambiantes. También existen flexibilidades que favorecen

17 La definición restringida encuentra respaldo en las definiciones de los párrafos 6 y 8 y de los literales i y k del párrafo 14 de la Clasificación internacional de la situación en el empleo de 1993 (CISE)-93.

En cuanto a la definición amplia, así se define en el primer proyecto de convenio de la OIT sobre subcontratación -que por lo demás no fue aprobado- el trabajo en régimen de subcontratación: “Es todo trabajo desempeñado para una persona física o jurídica (designada como empresa usuaria), por una persona (designada como trabajador en régimen de subcontratación) en virtud de un acuerdo contractual distinto de un contrato laboral con una empresa usuaria, en condiciones de dependencia o subordinación efectiva con respecto a dicha empresa usuaria, análogas a las que caracterizan una relación de trabajo, según la legislación y la práctica nacional”.

al trabajador y que han venido apareciendo en los mercados laborales de los países más desarrollados hace varias décadas. Estos constituyen un factor de la calidad del empleo, y una forma ampliada de conciliación de la vida privada y familiar con el trabajo. A cada forma de flexibilidad favorable a la empresa se le puede hacer corresponder una forma de flexibilidad favorable al trabajador. Históricamente, esta flexibilidad elegible ha entrado en el trade off de las negociaciones sobre flexibilidad y condiciones laborales<sup>18</sup>.

- Tasa de salida del empleo precario. Se trata de establecer el flujo de trabajadores que han abandonado en el período de referencia la situación de precariedad para entrar en una situación estable. La precariedad del empleo se refiere al empleo “inestable e inseguro”, a partir de lo cual se consideran dos categorías de trabajadores con empleos precarios: 1) aquellos cuyos contratos de trabajo los clasifica como “trabajadores ocasionales”, “a corto plazo” y “estacionales”; 2) aquellos cuyos contratos de trabajo permiten a la empresa o persona que los contrata terminar el vínculo a discreción o con aviso corto. Nótese que en cualquier caso se ha de considerar los contratos verbales y escritos (implícitos o explícitos). El “corto plazo” se define como la duración entre la establecida para el empleo “ocasional” y la que sirve para definir a los “asalariados regulares”. Estos últimos cuentan con un contrato o una serie de contratos con el mismo empleador de manera continua, regido o regidos por la legislación laboral. Las situaciones de empleo estable o “no precario” son, en el caso de Colombia, las correspondientes a un contrato laboral a término indefinido o fijo de una duración de un año o más (ENS - CIDER, 2013).
- Tasa de formación para la seguridad del o en el empleo. Se tiene en cuenta la seguridad del empleo o estabilidad y la seguridad en el empleo, las cuales fueron definidas anteriormente. La formación para estas seguridades es aquella que actualiza o adapta las competencias del trabajador para que pueda conservar su empleo en las empresas sometidas a cambio, o persistir en su ocupación, o aplicar para una determinada gama de ocupaciones.
- Tasa de acoso deliberado grave. Para este indicador se considera la Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral; desde esta perspectiva, las formas y actos de acoso encaminados deliberadamente a inducir al trabajador a renunciar o a aceptar tareas o condiciones de trabajo en contra de su voluntad y sus derechos laborales. Las seis (6) modalidades de acoso enunciadas por la ley pueden practicarse para este fin, pero las que más directamente lo pueden hacer son la “persecución laboral”, “discriminación laboral” y “entorpecimiento laboral”.<sup>19</sup>

18 Las principales posibilidades que flexibilizan a conveniencia del trabajador su relación con la empresa son: i) Elegir en cierta medida las fechas de sus vacaciones; ii) Elegir el horario o cambio de horario de trabajo; iii) Obtener permisos sindicales o para capacitarse; iv) Suspender por un tiempo, total o parcialmente (pasar de tiempo completo a tiempo parcial) su trabajo, sin perderlo; v) Cambiar de puesto o área de trabajo; vi) Otras elecciones importantes para el trabajador.

19 Las otras tres modalidades son “maltrato laboral”, “inequidad” y “desprotección” laborales. Se descartan las formas y actos de acoso en la medida en que no tienen esta intencionalidad y son mera expresión de una “incultura” institucional o personal de los jefes. Se consideran, además, como en la Ley, los actos de acoso cometidos por el empleador, jefe o superior, o por compañeros o subalternos instigados por aquellos.

- Financiación del desempleo de exlaboralizados por saldo de cesantías e indemnizaciones (promedio en unidades de salarios mínimo). Se trata de los desempleados que, contando en su último empleo con un contrato laboral a término indefinido, fueron despedidos sin justa causa, por lo que tuvieron derecho al cobro de indemnizaciones. Se tienen en cuenta las indemnizaciones efectivamente recibidas y las cesantías que en el momento del despido recibieron o estaban disponibles en un fondo.
- Razón de las tasas de cobertura de las convenciones y pactos colectivos. Es importante conocer la cobertura relativa de los tipos de contratación colectiva, máxime cuando el pacto ha tendido en la última década a crecer en detrimento de la convención, y no siempre como resultado de una auténtica negociación entre trabajadores y empleadores.
- Tabla de comparación de contenidos de las convenciones y pactos colectivos. Se proponen cinco (5) categorías de contenido: salario mensual primer año; primas extralegales o especiales; seguridad del empleo o limitación del empleo precario; beneficios para el trabajador o su familia en salud, educación, vivienda, entre otras, y diálogo social interno.

La información para estos indicadores es limitada; pueden existir preguntas de la GEIH que tengan que ver con algunos de ellos, pero que resultan insuficientes para la medición. En ocasiones las preguntas necesarias no fueron formuladas, por lo que si se desea tener una medición de Trabajo Decente que contemple las situaciones enunciadas, se debería transformar el formulario del DANE, e incluir nuevos interrogantes.

Para mayor claridad sobre los indicadores propuestos por la ENS, sus respectivas definiciones y mediciones, véase el texto “Medición de indicadores estadísticos de Trabajo Decente, Modelo ENS”.

h) Resulta una novedad, respecto al modelo de la OIT, el uso de escalas en una proporción significativa de estimaciones simples e incluso combinadas<sup>20</sup>. Aunque el documento de referencia no propone este tipo de medición, ni lo alude, la GEIH lo usa en dos ocasiones: medir la estabilidad del empleo y la compatibilidad del trabajo con la vida familiar. Estas escalas se encuentran con frecuencia, además, en textos internacionales referentes a la medición de variables e indicadores sociales o laborales. Cuando no es posible la utilización de otra técnica de medición, la encuesta resulta un recurso indispensable. Por otra parte, la manera como se calculan las tasas de indicadores (porcentajes) a partir de estas escalas coincide con la practicada internacionalmente.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la siguiente sección se presenta un análisis de los resultados obtenidos a partir de la ENT D para la ciudad de Bogotá.

<sup>20</sup> Por ejemplo en el caso del indicador “Tasa de estimación favorable de libertad individual en el trabajo, sobre la libre expresión en el recinto de la empresa de convicciones religiosas, políticas o relacionadas con la familia y el matrimonio, y de las prácticas correspondientes por fuera de la empresa no coaccionadas por el empleador”. Se mide en todos los trabajadores subordinados encuestados mediante la síntesis de dos escalas de estimación de cuatro niveles, una para la expresión y otra para los comportamientos externos. La estimación es “favorable” cuando se contesta “muy libre” y “libre” a las escalas.



## 2. Encuesta nacional de Trabajo Decente 2012 – resultados para Bogotá

Con el fin de contar con una herramienta que permitiera analizar las condiciones laborales de la población residente en las 13 principales zonas urbanas del país<sup>21</sup>, la Escuela Nacional Sindical, con el apoyo de la Federación Holandesa de Sindicatos -FNV- y la SDDE, realizó entre los meses de septiembre y octubre de 2012 la primera Encuesta Nacional de Trabajo Decente.

Entre otras características técnicas, esta encuesta estuvo dirigida -como grupo objetivo primario - entrevistado representativo- a los jefes de hogar con una ocupación o en búsqueda de ocupación y a los inactivos, como informantes directos y, a través de los mismos, a miembros secundarios del hogar mayores de 14 años de edad. En total se aplicaron 961 encuestas en 566 hogares. El cuestionario estaba compuesto por un total de 98 preguntas. Uno de los principios metodológicos y estadísticos más estrictos y ambiciosos de la ENTD era el de su capacidad de significancia y representatividad estadística. Para tal fin, el diseño muestral<sup>22</sup> contempló la exigencia de que los resultados fuesen representativos de un universo de mujeres y hombres de todos los hogares y estratos sociales de Bogotá, Medellín y el conjunto de las 11 ciudades.

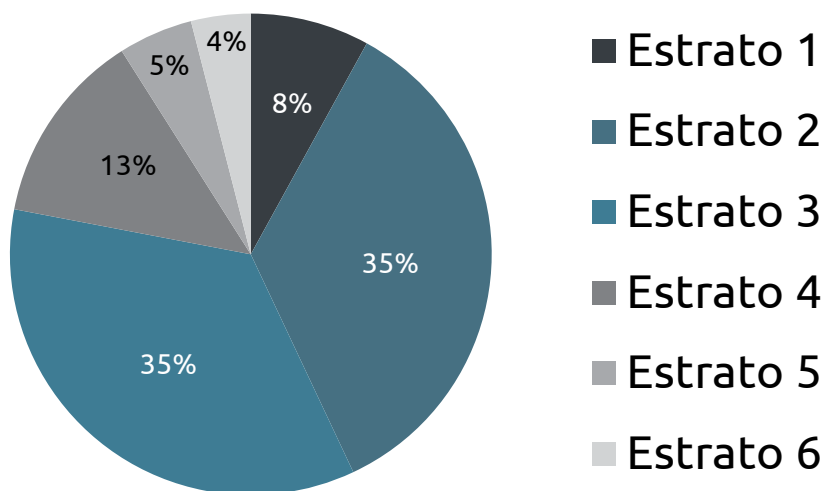
### 2.1 Estadísticas Descriptivas Bogotá

En la ciudad de Bogotá se aplicaron 308 encuestas, lo cual corresponde a 32% del total. Como se muestra en el gráfico 4, la distribución de los entrevistados de acuerdo con su estrato socioeconómico privilegia a los individuos de estratos 2 (35%) y 3 (35%), seguidos por los individuos de estrato 4 (13%), y con una representación mucho menor, el estrato 1 (8%), estrato 5 (5%) y estrato 6 (4%).

21 Las ciudades que se tuvieron en cuenta en la encuesta fueron: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Soacha, Soledad y Santa Marta.

22 Se trata de un muestreo probabilístico multifásico, en criterio de racimo. Para ser representativo de todos los estratos sociales se desarrolló un muestreo estratificado para las principales ciudades, mientras que para otras zonas urbanas secundarias se aplicó un muestreo bajo el criterio de conglomerado de sectores / manzanas, con selección aleatoria de viviendas.

Gráfico 4 Clasificación de los Entrevistados por Estrato Socioeconómico



Fuente: ENT D 2012 – Cálculos SDDE

El total de la población encuestada en la ciudad estuvo compuesta por 44.8% de hombres y 55.2% de mujeres. En relación con el tamaño promedio del hogar de los entrevistados, la ciudad de Bogotá reportó tener hogares con un tamaño promedio de 4 miembros en el hogar.

## 2.2 Principales resultados según las dimensiones del Trabajo Decente

A partir de las anteriores consideraciones, se presentan a continuación los resultados de los indicadores construidos para cada dimensión (según la ENS) de Trabajo Decente, haciendo uso de los valores puntuales de los indicadores que resultaron estadísticamente significativos para Bogotá. En los demás casos, solo se hará referencia a las tendencias generales, con el objetivo de brindar algunas luces sobre la realidad del Trabajo decente en la ciudad.

### Dimensión 1: Oportunidades y riesgos del mercado laboral

La situación en relación con esta dimensión se mide a partir de los siguientes indicadores:

**Tabla 5 Indicadores para la dimensión  
1. Oportunidades y riesgos del mercado laboral**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
1. OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL MERCADO LABORAL	1. EMPLEO	1. Tasa de ocupación.
		2. Tasa de ocupación del sector informal.
		3. Tasa de ocupación informal sin afiliación a la seguridad social.
		4. Tasa de empleo laboralizado.
		5. Tasa de empleo tercerizado.
	2. SUBEMPLEO	6. Tasa de subempleo objetivo.
		7. Tasa de subempleo subjetivo (por deseo pasivo de cambio de trabajo).
	3. DESEMPLEO	8. Tasa de desempleo total.
		9. Razón de tasas de desempleo cesante informal y formal (por no afiliación a la seguridad social integral) - Primera tasa.
		9. Razón de tasas de desempleo cesante informal y formal (por no afiliación a la seguridad social integral) - Segunda tasa.
		10. Razón del desempleo oculto y desempleo abierto.
		11. Tasa de desempleo juvenil cesante (14-26).
		12. Tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (14-26).
13. Razón de las tasas de desempleo cesante, tercerizado y no tercerizado - Primera tasa.		
13. Razón de las tasas de desempleo cesante, tercerizado y no tercerizado - Segunda tasa.		

Fuente: ENS, 2013

Según la ENTD la tasa de ocupación en Bogotá era de 64.85% en 2012, estadística similar a la presentada por el DANE (de 65.2% para el mismo año)<sup>23</sup>. Por otro lado, la tasa de ocupación del sector informal, la cual hace referencia al porcentaje de trabajadores obreros o empleados que trabajaban en empresas o entidades de menos de cinco (5) personas se ubicó en 49.1%; siendo un poco mayor a la presentada por las

23 La estadística oficial utilizada como referente es calculada por el DANE.

estadísticas nacionales sobre informalidad (esta última calculada en 46,2%).

Entendiendo la informalidad como la no afiliación a la seguridad social (salud, riesgos profesionales y pensión de vejez), se tiene que para Bogotá la tasa de ocupación informal se ubicó en 34.25% en 2012. Dado que uno de los objetivos estratégicos de la OIT y del Trabajo Decente es la protección social, no solo para los trabajadores sino para sus familias, este porcentaje resulta alto en términos relativos. Al respecto, según el Ministerio del Trabajo (2013), para el cuarto trimestre de 2012 la tasa de informalidad de Bogotá se ubicó en 51.40%, lo que significa que 51 de cada 100 ocupados se encontraron durante ese periodo en la informalidad, incluso por encima de ciudades como Medellín (cuya tasa fue de 47%).

Por otro lado, la tasa de empleo laboralizado fue de 57.14%, la cual hace referencia al porcentaje de trabajadores con contrato de trabajo, a término indefinido o fijo, escrito o de hecho, que tienen todos los beneficios y derechos ligados al mismo. Esta tasa baja podría estar evidenciando problemas en el mercado de trabajo de la ciudad y del país, en donde priman condiciones de informalidad que no garantizan los mínimos derechos a los trabajadores.

Se midió, así mismo, la tasa de empleo tercerizado, que hace referencia a: i) los ocupados que trabajando para una empresa tienen contrato con otra entidad o empresa (como EST, CTA, sindicato por contrato sindical, empresa subcontratista con sus trabajadores desplazados a la empresa usuaria); ii) trabajadores contratados directamente por la empresa y que trabajan en ella teniendo un contrato distinto al laboral; iii) cuenta propia “subordinados”, y famiempresarios “subordinados” de facto a su cliente principal; y iv) trabajadores laboralizados de empresas subcontratistas, maquiladoras, o que trabajan según la modalidad de paquetes completos.

El alto resultado de esta tasa para Bogotá (49.21%) refleja las transformaciones que ha sufrido el mercado laboral en el país, donde se ha permitido la proliferación de contrataciones atípicas y al margen de los regímenes laborales existentes, teniendo como consecuencia, para el trabajador, la pérdida de derechos mínimos del trabajo.

Como conclusión para esta dimensión se puede señalar que, si bien la capital del país presenta altas tasas de ocupación y bajas tasas de desempleo, el empleo generado en la ciudad no corresponde a los estándares del Trabajo Decente. Los valores hallados para las tasas de informalidad, la tasa de empleo laboralizado y la tasa de empleo tercerizado muestran que el mercado laboral de la ciudad se encuentra segmentado, por lo que uno de los principales retos de política consiste en diseñar instrumentos que atiendan las problemáticas de cada segmento y mejoren las condiciones de trabajo de la población.

## **Dimensión 2: Remuneración del trabajo**

En esta dimensión se hace referencia al carácter adecuado de la remuneración del trabajo realizado. Los indicadores son:

**Tabla 6 Indicadores para la dimensión  
2. Remuneración al Trabajo**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
2. REMUNERACIÓN AL TRABAJO	4. INGRESOS PERCIBIDOS	14. Tasa de trabajadores indigentes.
		15. Tasa de trabajadores pobres.
		16. Tasa de trabajadores sin el ingreso laboral mínimo legal.
		17. Tasa de trabajadores sin el salario de subsistencia de Anker.
		18. Razón de los promedios de ingresos de trabajadores tercerizados y no tercerizados - Primer promedio.
		18. Razón de los promedios de ingresos de trabajadores tercerizados y no tercerizados - Segundo promedio.
	5. ACCESO A CIERTOS BENEFICIOS PECUNIARIOS	19. Tasa de beneficiados asistencialmente.

Fuente: ENS, 2013

Para esta dimensión, los indicadores estadísticamente significativos son la tasa de trabajadores sin el ingreso mínimo legal y la tasa de trabajadores sin el salario de subsistencia de Anker.

Con respecto al primero, se encontró que la tasa de trabajadores sin el ingreso mínimo legal en la ciudad se ubicó en 38.03%. Se considera que un trabajador u ocupado gana menos del mínimo legal cuando el ingreso total mensual de sus actividades laborales está por debajo de lo que efectivamente recibe quien tiene estipulado su sueldo en un salario mínimo legal. En este caso, solo se tiene en cuenta el ingreso ocupacional personal y no los demás ingresos del hogar. Este ingreso se estima en alrededor de 1.25 salarios mínimos legales vigentes - smmlv - debido a las prestaciones legales vinculadas con este<sup>24</sup>.

El segundo, la tasa de trabajadores sin el salario de subsistencia de Anker se ubicó en 30.34%. Un trabajador u ocupado está por debajo del salario de subsistencia de Anker cuando el ingreso mensual derivado de su trabajo personal resulta inferior a 324 dólares (1,86 dólar/hora)<sup>25</sup>, lo que equivaldría a la fecha a aproximadamente \$594.000 (\$3.400 pesos/hora).

<sup>24</sup> Se computan los ingresos en efectivo o especie percibidos o a los cuales el trabajador se ha hecho acreedor, en razón del último mes de actividades laborales (principales y eventualmente secundarias).

<sup>25</sup> Este es el valor calculado por Anker para países comparables a Colombia (Bangladesh, India, Zimbabwe). Ver Anker, 2008.

Lo anterior está indicando que el trabajo no está siendo una fuente de ingresos que permita llevar una vida digna, para aproximadamente un tercio de los trabajadores de la ciudad, por lo que se requiere profundizar en las causas de esta situación, de cara a establecer mecanismos que la reviertan.

### **Dimensión 3: Trabajo y tiempo de trabajo: De lo inadmisibile a lo conciliable**

Esta dimensión se refiere al tiempo dedicado al trabajo, tanto desde el punto de vista de tiempo de vida entendido como edad (trabajo infantil) como con respecto a la relación entre el tiempo trabajado y el ocio u otras actividades. Los indicadores para esta dimensión son:

Tabla 7 Indicadores para la dimensión 3. Trabajo y tiempo de trabajo: De lo inadmisibile a lo conciliable		
Dimensión	Subdimensión	Indicador
3. TRABAJO Y TIEMPO DE TRABAJO: DE LO INADMISIBLE A LO CONCILIABLE	6. TRABAJO INADMISIBLE	20. Tasa de trabajo infantil inadmisibile por la edad (5-14 años)
		21. Tasa de estimación del carácter peligroso o degradante del trabajo infantil inadmisibile por la edad (5-14 años)
		22. Tasa de estimación de inadmisibilidat del trabajo infantil por peligroso o degradante
	7. HORARIOS Y TIEMPO DE TRABAJO	23. Tasa de horarios especiales
		24. Tasa de jornadas laborales excesivas (48-60 horas)
		25. Tasa de jornadas laborales extremas (> 60 horas)
		26. Tasa de empresas con flexibilidad de tiempo de trabajo no negociada ni consultada
	8. CONCILIACIÓN ENTRE TRABAJO Y VIDA PRIVADA	27. Tasa de empresas con flexibilidad laboral elegible
28. Tasa de licencias remuneradas de maternidad o paternidad		

Fuente: ENS, 2013

La información sobre el tiempo de trabajo resulta fundamental para el análisis, de cara a la concertación que debe existir entre vida familiar y laboral. En ese contexto, los indicadores estadísticamente significativos para esta dimensión fueron el 26 - Tasa de empresas con flexibilidad de tiempo de trabajo no negociada ni consultada y el 28 - Tasa de licencias remuneradas de maternidad o paternidad.

El primero se ubicó en 80.3%, e identifica las empresas que, sin negociar o consultar con sus trabajadores, acostumbran reducir la jornada laboral cuando la producción sufre un bajón, a cambio de aumentarla en compensación cuando esa producción conoce unos picos, sin pagar horas extras, pero cumpliendo en promedio, o regularmente, con

la remuneración pactada.

En el mismo sentido de la conciliación entre trabajo y vida privada, se halla la tasa de licencias remuneradas de maternidad o paternidad. En este indicador se computan los casos de trabajadores que en la empresa en que trabajan, o a través de la cual se ocupan, gozan de este derecho. A pesar de que se esperaría un valor de 100% para este indicador, se encontró que solamente 60.89% de las personas ocupadas en Bogotá gozan de este derecho.

Para el resto de los indicadores de esta dimensión, pueden ser señaladas algunas tendencias. Con respecto a la jornada laboral excesiva, la cual hace referencia al conjunto de las actividades laborales que duran entre 48 y 60 horas semanales, se evidenció una alta incidencia en relación con las otras ciudades. Si bien para los asalariados vinculados a una sola empresa, la ley exige una paga adicional, en la práctica el reconocimiento de las horas extras laboradas varía. A pesar de que existen empresas que lo remuneran de acuerdo con lo legalmente establecido; otras entregan bonos de consumo o días de compensación, mientras otras simplemente no lo reconocen, vulnerando así los derechos de las y los trabajadoras.

#### **Dimensión 4. Seguridad en relación con el empleo**

Esta dimensión hace referencia tanto a la posibilidad de conservar un empleo una vez conseguido este, como a las circunstancias dentro del marco de las cuales se desempeñan las labores por parte de los trabajadores. Los indicadores para esta dimensión son:

**Tabla 8 Indicadores para la dimensión 4. Seguridad en relación con el empleo**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
4. SEGURIDAD EN RELACIÓN CON EL EMPLEO	9. SEGURIDAD LABORAL EN LA EMPRESA	29. Tasa de precariedad de trabajadores laboralizados.
		30. Tasa de precariedad de trabajadores subordinados.
	10. SEGURIDAD DEL EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO	31. Tasa de percepción favorable de seguridad en el empleo de trabajadores subordinados.
	11. SEGURIDAD DE LAS TRAYECTORIAS LABORALES	32. Tasa neta de salida de la laboralidad precaria.
		33. Tasa de evolución de la laboralidad (estable y precaria).
		34. Tasa de formación para la seguridad del y en el empleo u ocupación (>25 años)

Fuente: ENS, 2013

En materia de seguridad laboral en la empresa, la tasa de precariedad de trabajadores subordinados<sup>26</sup> se ubicó en 56.61%, una cifra alta que reafirma los impactos de las

<sup>26</sup> Correspondiente al porcentaje de trabajadores precarios dado que tienen un contrato a término fijo o de carácter no laboral.

peores formas de intermediación laboral y subcontratación. Es importante aclarar que los trabajadores subordinados no cuentan con las mismas garantías de un trabajador contratado directamente, y por lo tanto no gozan del derecho a la libertad de asociación ni a la seguridad social integral, al tiempo que reciben menores ingresos.

Por otro lado, se encontró que alrededor de un tercio de los trabajadores laboralizados trabajan en condiciones de precariedad; estos son los temporales directos e indirectos (trabajadores con contrato laboral a término fijo, contratado directamente por la empresa o a través de una EST, y trabajadores obreros y empleados de entidades privadas o públicas, o de particulares).

En conclusión, se encontró que el mercado laboral de Bogotá presenta altos índices de inseguridad, manifestados tanto en formas de contratación poco estables como en dificultades para encontrar trabajo ante una situación de desempleo. El problema de la inestabilidad laboral radica en que los trabajadores están rotando constantemente de puestos de trabajo, lo que no les permite gozar de derechos laborales tales como las cesantías y el aporte continuo a pensiones, entre otros.

### **Dimensión 5. Seguridad del ambiente de trabajo**

Esta dimensión se ocupa de la seguridad del trabajo entendida como el impacto que tiene el ejercicio de sus funciones en la salud del trabajador y contempla los siguientes indicadores:

**Tabla 9 Indicadores para la dimensión  
5. Seguridad del ambiente de trabajo.**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
5. SEGURIDAD DEL AMBIENTE DE TRABAJO	12. LESIONES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES	35. Tasa de mortalidad profesional por accidente de trabajo.
		36. Tasa de invalidez parcial permanente.
		37. Tasas de invalidez laboral total.
		38. Tasa de lesiones y enfermedades profesionales.
5. SEGURIDAD DEL AMBIENTE DE TRABAJO	13. CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUD	39. Tasa de percepción de condiciones adecuadas de seguridad y salud.

Fuente: ENS, 2013

Se tienen en cuenta dos grandes componentes: las lesiones y enfermedades profesionales y las condiciones de seguridad y salud. Algunas generalidades encontradas en los resultados arrojados por la ENTDT indican que en Bogotá 10.8% de la población



encuestada manifestó haber sufrido algún accidente causante de lesiones físicas o enfermedades. Los accidentes más recurrentes fueron: golpeados por o contra objetos, cortaduras y quemaduras.

En el caso de las enfermedades profesionales, se encontró que en Bogotá 14.4% de los encuestados contrajo una o varias enfermedades catalogadas como profesionales. Las enfermedades reportadas más recurrentes fueron de carácter respiratorio, muscular, de articulaciones o de huesos y de la piel.

En esta dimensión el indicador que resultó estadísticamente significativo para Bogotá fue la tasa de percepción de condiciones adecuadas de seguridad y salud, la cual se ubicó en 88.57%. Esto significa que de cada 100 ocupados -sean trabajadores de empresas y entidades o independientes subordinados- cerca de 89 perciben la existencia de unas condiciones adecuadas de seguridad y salud ofrecidas en sus lugares de trabajo. Es importante resaltar que las condiciones por las que se indagan se refieren a la dotación y dispositivos de protección contra máquinas y materias peligrosas; existencia de reglamento de higiene y salud; urgencias médicas; comités paritarios de salud; y a impartir capacitación a los trabajadores en materia de salud y seguridad ocupacionales<sup>27</sup>.

Este es un resultado positivo que indica que, si bien el mercado laboral bogotano presenta carencias, las condiciones de seguridad a las que se enfrentan los trabajadores de la ciudad no parecen muy precarias. En este caso, se entiende por seguridad la mitigación de los riesgos de sufrir accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

### Dimensión 6: Seguridad Social

En esta dimensión están contemplados distintos aspectos relacionados con el acceso a las prestaciones del sistema de protección social, tanto para trabajadores como para desocupados. Los indicadores son:

Tabla 10 Indicadores para la dimensión 6. Seguridad social

Dimensión	Subdimensión	Indicador
6. SEGURIDAD SOCIAL	14. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL CON COTIZACIÓN	40. Tasa de cotizantes a la salud.
		41. Tasa de cotizantes a pensión de vejez.
		42. Tasa de afiliación a riesgos profesionales.
		43. Tasa de afiliación a cajas de compensación familiar.

<sup>27</sup> La medición se hace con una escala de intensidad de cuatro niveles. Se computan en el numerador del indicador los casos "Muy adecuadas" y "Adecuadas".

Tabla 10 Indicadores para la dimensión 6. Seguridad social

Dimensión	Subdimensión	Indicador
6. SEGURIDAD SOCIAL	14. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL CON COTIZACIÓN	44. Tasa de cotizantes a la seguridad social integral.
	15. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL SIN COTIZACIÓN	45. Tasa de usuarios de un servicio de salud no cotizante.
		46. Tasa de hogares perceptores del subsidio de "Familias en acción".
		47. Tasa de perceptores de una pensión de vejez.
	16. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL DE DESEMPLEADOS	48. Tasa de desempleados cesantes usuarios de un servicio de salud.
		49. Tasa de perceptores del seguro de desempleo de cajas de compensación.
		50. Tasa de trabajadores laboralizados directos a término indefinido que tendrían menos de 3 meses de desempleo financiados (a nivel del ingreso laboral mensual actual).
		51. Tasa de trabajadores laboralizados directos a término indefinido que tendrían entre 6 y 3 meses de desempleo financiados (a nivel del ingreso laboral mensual actual).
		52. Tasa de desempleados cesantes que fueron laboralizados directos (ti+tf) y tuvieron < 3 meses de desempleo financiado (a nivel del ingreso laboral mensual).
		53. Tasa de desempleados que fueron laboralizados directos (ti+tf) y tuvieron entre 3 y 6 meses de desempleo financiados (a nivel del ingreso laboral mensual).

Fuente: ENS, 2013

La tasa de cotizantes a la salud se ubicó en 49.1%, mientras que la tasa de cotizantes a pensión de vejez alcanzó apenas 35.37%. Por su parte, la tasa de afiliación a cajas de compensación familiar correspondió a 51.38% y la de riesgos profesionales a 59.6%, ubicándose por encima de la nacional.

Lo anterior es el comportamiento de la afiliación a cada uno de los componentes de la protección social en Bogotá, sin embargo, cuando se analiza la tasa de cotizantes a la

seguridad social integral (salud, pensión de vejez y riesgos profesionales), esta resulta ser muy baja, pues tan solo 34.25% de los ocupados cuenta con la seguridad social integral, muestra de un deterioro de la calidad del empleo y de los derechos mínimos que un trabajo debe brindar.

Dentro de esta dimensión también se considera lo que sucede con la población desempleada luego de perder su trabajo. Al respecto, se indagó por la cobertura en seguridad social del desempleado. Se construyó una tasa de desempleados cesantes que fueron laboralizados directos y tuvieron menos de tres meses de desempleo financiado, a nivel de ingreso laboral mensual. Esta tasa (de 100%)<sup>28</sup> se tienen en cuenta las cesantías actualmente disponibles en el fondo de cesantías, y las indemnizaciones a que tendrían derecho si fueran despedidos.

También se construyó la tasa de desempleados que fueron laboralizados y tuvieron entre tres (3) y seis (6) meses de desempleo financiados, al igual que el anterior, en lo relativo al ingreso laboral mensual. Esta tasa se ubicó en 0%. Lo anterior puede estar indicando varias cosas. Por un lado, que los salarios en el país son bajos y no existe una estabilidad laboral; por otro lado, la rotación del personal es relativamente alta, con la existencia de formas precarias de contratación que no garantizan una afiliación al sistema de cesantías y, por último, los niveles salariales resultan poco importantes, por lo que en ocasiones las cesantías se convierten en dinero de bolsillo para suplir necesidades básicas.

En conclusión, los resultados obtenidos en esta dimensión están acordes con lo señalado para otras dimensiones. En la medida en que parte de la ocupación que se genera en la ciudad es precaria, la cobertura y acceso a los sistemas de seguridad social son bajos.

### **Dimensión 7: Trato y libertades Individuales en el trabajo**

Esta dimensión hace referencia al ejercicio de derechos y libertades en el trabajo. Los indicadores asociados son:

**Tabla 11 Indicadores para la dimensión  
7. Trato y libertades individuales en el trabajo**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
7. TRATO Y LIBERTADES INDIVIDUALES EN EL TRABAJO	17. LIBERTADES INDIVIDUALES	54. Tasa de estimación favorable de libertad individual en el trabajo.

28 Es el tiempo inferior a tres meses que trabajadores laboralizados directos a término indefinido (con contrato con la entidad para la cual trabajan) podrían vivir en el desempleo con un ingreso igual al de su último ingreso laboral mensual, gracias a cesantías e indemnizaciones por despido sin justa causa, en caso de ser despedido de repente.

**Tabla 11 Indicadores para la dimensión  
7. Trato y libertades individuales en el trabajo**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
7. TRATO Y LIBERTADES INDIVIDUALES EN EL TRABAJO	17. LIBERTADES INDIVIDUALES	55. Tasa de estimación satisfactoria de autonomía individual en el trabajo.
	18. DIGNIDAD EN EL TRABAJO	56. Tasa de estimación de acoso deliberado grave.
		57. Tasa de estimación de trato respetuoso.
	19. DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO Y MINORÍAS	58. Razón inversa de las tasas de participación de mujeres y hombres en mandos medios ( $e > 10$ ) - Primera tasa
		58. Razón inversa de las tasas de participación de mujeres y hombres en mandos medios ( $e > 10$ ) - Segunda tasa
		59. Razón inversa de las tasas de participación de minorías étnicas y blancos en mandos medios ( $e > 10$ ) - Primera tasa
		59. Razón inversa de las tasas de participación de minorías étnicas y blancos en mandos medios ( $e > 10$ ) - Segunda tasa
		60. Razón inversa de las tasas de participación de mujeres y hombres en los cargos superiores ( $e > 10$ ) - Primera tasa
		60. Razón inversa de las tasas de participación de mujeres y hombres en los cargos superiores ( $e > 10$ ) - Segunda tasa
		61. Razón inversa de las tasas de participación de minorías étnicas y blancos en los cargos superiores ( $e > 10$ ) - Primera tasa
		61. Razón inversa de las tasas de participación de minorías étnicas y blancos en los cargos superiores ( $e > 10$ ) - Segunda tasa

Fuente: ENS, 2013

Un trabajo en condiciones decentes debe garantizarle al trabajador la oportunidad de contar con un trato digno en su trabajo, así como la posibilidad de manifestarse abiertamente, sin prohibiciones, discriminaciones ni acosos, gozando de plena libertad individual. Al respecto, se construyó la tasa de estimación favorable de libertad individual en el trabajo, la cual resultó ser positiva para la población ocupada de

Bogotá, ubicándose en 96.98%. Este indicador se refiere a la expresión libre en el recinto de la empresa de convicciones religiosas, políticas o relacionadas con la familia y el matrimonio, y de las prácticas correspondientes por fuera de la empresa no coaccionadas por el empleador<sup>29</sup>.

En este mismo sentido, se halló la tasa de estimación satisfactoria de autonomía individual en el trabajo, la cual se ubicó en 80.77%. Se trata de la autonomía en la ejecución misma del trabajo que deja cierto margen para la iniciativa y la creatividad del trabajador, lo cual puede permitir la naturaleza de las tareas, las cualificaciones del trabajador y las formas de efectuar el control del proceso de trabajo<sup>30</sup>.

En materia de dignidad en el trabajo, se encontró una tasa de estimación de trato respetuoso de 97.8%. Dicho indicador resulta positivo, pues se refiere al trato verbal y gestual de los jefes para con los trabajadores (respetuoso y comedido, o bien grosero, ofensivo y autoritario, según la cultura y tradición de la empresa).<sup>31</sup>

### Dimensión 8: Libertades Sindicales y Diálogo Social

Este componente corresponde al ejercicio de derechos sociales relacionados con libertades sindicales y con el diálogo social. Los indicadores para esta dimensión son:

**Tabla 12 Indicadores para la dimensión  
8. Libertades sindicales y diálogo social**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
8. LIBERTADES SINDICALES Y DIÁLOGO SOCIAL	20. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	62. Tasa de afiliación a organizaciones de trabajadores.
		63. Razón de tasas de sindicalización de laboralizados precarios y estables - Primera tasa.
		63. Razón de tasas de sindicalización de laboralizados precarios y estables - Segunda tasa.
		64. Razón de tasas de afiliación de subordinados no laboralizados y laboralizados - Primera tasa.
		64. Razón de tasas de afiliación de subordinados no laboralizados y laboralizados - Segunda tasa.
		65. Tasa de estimación de empresas con alta discriminación antisindical.

<sup>29</sup> Se mide en todos los trabajadores subordinados mediante la síntesis de dos escalas de estimación de cuatro niveles, una para la expresión y otra para los comportamientos externos. La estimación es “Favorable” cuando se contesta “Muy libre” y “Libre” a las escalas.

<sup>30</sup> Se mide en todos los trabajadores subordinados con una escala de intensidad cuyas respuestas “muchísima autonomía” y “bastante autonomía” marcan el carácter satisfactorio.

<sup>31</sup> Se mide en todos los trabajadores subordinados con una escala de intensidad. Las respuestas “muy respetuoso” y “respetuoso” se computan en el numerador.

**Tabla 12 Indicadores para la dimensión  
8. Libertades sindicales y diálogo social**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
8. LIBERTADES SINDICALES Y DIÁLOGO SOCIAL	20. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	66. Tasa de homicidios de sindicalistas y activistas sindicales.
		67. Tasa de violencia física contra sindicalistas y activistas no sindicalizados.
	21. NEGOCIACIÓN COLECTIVA	68. Tasa de cobertura de la contratación colectiva.
		69. Razón de tasas de cobertura de pactos colectivos y convenios colectivos - Primera tasa.
		69. Razón de tasas de cobertura de pactos colectivos y convenios colectivos - Segunda tasa.
		70. Tasa de beneficiarios por contratos colectivos o planes de beneficios.
	22. ACCIÓN COLECTIVA	71. Tasa de empresas privadas y entidades públicas afectadas por acciones colectivas.
		72. Duración promedio de suspensión o alteración de las actividades por acciones colectivas (días).
	23. CONCERTACIÓN Y FORMAS MENORES DE DIÁLOGO SOCIAL	73. Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a seguridad y salud en el trabajo
		74. Tasa de estimación de frecuentes consultas respecto a seguridad y salud en el trabajo
		75. Tasa de estimación de frecuente información respecto a seguridad y salud en el trabajo.
		76. Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a condiciones y organización del trabajo.
		77. Tasa de estimación de frecuentes consultas respecto a condiciones y organización del trabajo.
78. Tasa de estimación de frecuente información respecto a condiciones y organización del trabajo.		
79. Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a políticas de contratación y gestión del personal.		

**Tabla 12 Indicadores para la dimensión  
8. Libertades sindicales y diálogo social**

Dimensión	Subdimensión	Indicador
8. LIBERTADES SINDICALES Y DIÁLOGO SOCIAL	23. CONCERTACIÓN Y FORMAS MENORES DE DIÁLOGO SOCIAL	80. Tasa de estimación de frecuentes consultas respecto a políticas de contratación y gestión del personal.
		81. Tasa de estimación de frecuente información respecto a políticas de contratación y gestión del personal.
		82. Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa.
		83. Tasa de estimación de frecuentes consultas respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa.
		84. Tasa de estimación de frecuente información respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa.

Fuente: ENS, 2013

El actual gobierno nacional ha permitido una mayor apertura hacia los derechos de libertad sindical, en parte como consecuencia de los compromisos que tuvo que asumir para lograr la aprobación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la Unión Europea, y en parte porque sobre el país están puestos los reflectores de la comunidad internacional, ante los graves problemas de violencia antisindical que ha presentado el país. Así mismo debido a las presiones que ha ejercido el sindicalismo nacional e internacional, tanto en la OIT como en otros escenarios, y como resultado del auge de la movilización social de los trabajadores.

Este contexto explica la emisión del decreto 2019 de 2012, el cual, aun con limitaciones, reconoce a los empleados públicos el derecho a la negociación colectiva, y a la participación en este proceso de las federaciones y confederaciones, una restricción que aún se mantiene para el resto de trabajadores.

Sin embargo, la tasa de sindicalización en el país aún resulta baja (menos de 5% de la población ocupada), y muy baja también la cobertura de la contratación colectiva (apenas 4% de las empresas), beneficiando solo a 5% de los trabajadores con potencialidades de negociar sus condiciones de trabajo y empleo<sup>32</sup>.

En materia de contratación colectiva, se ha presentado una mínima evolución positiva de la negociación de convenciones colectivas, que son las que se hacen con trabajadores organizados en sindicatos, y con una relativa autonomía para decidir los temas de la negociación e incidir en sus resultados.

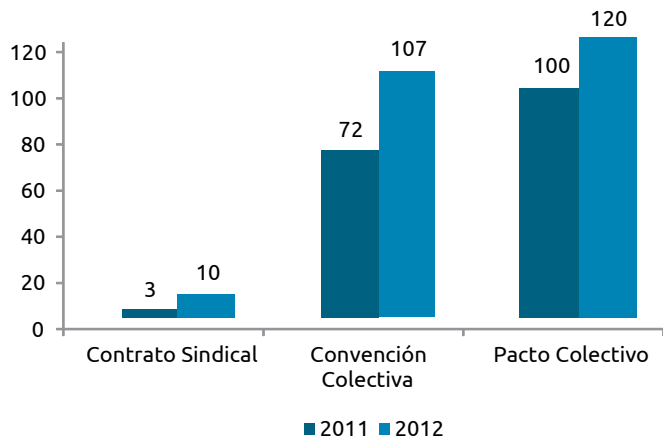
32 ENS. Sistema de Información Sindical y Laboral (SISLAB).

En cambio, se presenta un incremento significativo en los pactos colectivos forma de negociación en la que los trabajadores no están organizados generalmente utilizada por las empresas como estrategia antisindical para mantener a los trabajadores bajo su completo control. Se presenta así mismo, un incremento extraordinario de los contratos sindicales. En esta forma de contrato colectivo, los trabajadores tampoco cuentan con la autonomía necesaria para negociar el contrato, pues los términos son redactados e impuestos por la empresa contratante, tal y como ocurría con los contratos cooperativos. En este sentido, es posible señalar que el diálogo social es residual en nuestro medio.

Entendido como la posibilidad y necesidad de concertar posiciones entre diferentes actores sobre asuntos de interés colectivo, el diálogo social establece como principales mecanismos la negociación colectiva, la información, la consulta, la concertación y la creación de escenarios de encuentro que permitan el debate sobre los diferentes asuntos de interés; esto es, políticas de toda índole, desde la más general hasta la más particular, económica, de empleo, salarial, protección social, entre otras, que carecerían de legitimidad para una democracia de no contar con mecanismos de diálogo social efectivos, que involucren y tengan en cuenta los intereses de los diversos interlocutores sociales.

En 2012, las estadísticas de afiliación sindical y diálogo social para Bogotá indican que en la ciudad se encontraban 888 sindicatos agrupando 305.591 afiliados, de los cuales 185.378 eran hombres y 120.213 mujeres<sup>33</sup>. En cuanto al diálogo social, se presentaron 237 casos de negociación colectiva, incrementándose en 35.4% con respecto a 2011, cuando se registraron 175 negociaciones. Por tipo de convenio, se presentaron 10 contratos sindicales, 107 convenciones colectivas y 120 pactos colectivos, con unos incrementos de 233%, 48.6% y 20% respectivamente, con relación al año anterior.

**Gráfico 5 Dinámica de la negociación colectiva en Bogotá por tipo de convenio. 2011-2012**



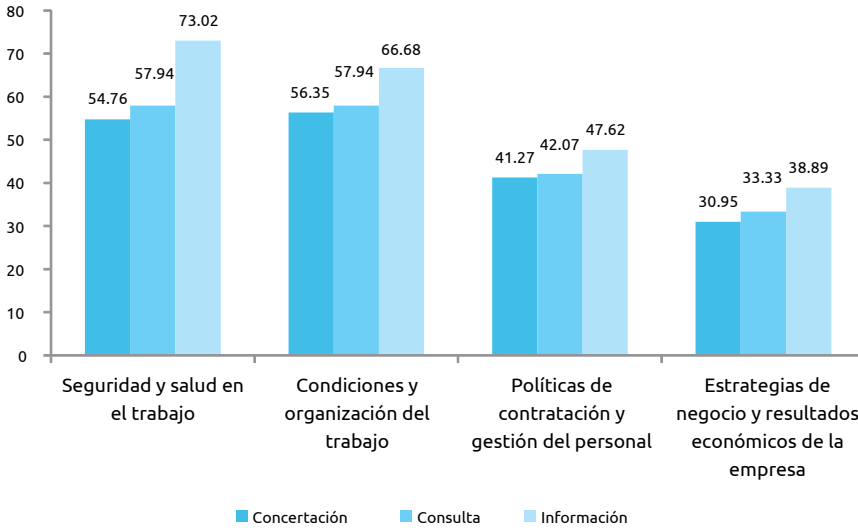
Fuente: ENS, Sistema de Información Sindical y Laboral (SISLAB). Subsistema Dinámica de la Contratación Colectiva.

33 Es importante anotar que estas estadísticas no tienen en cuenta los sindicatos creados durante 2011 y 2012.



Al consultar por la concertación y las formas menores de diálogo social en cuatro temas fundamentales (seguridad y salud en el trabajo; condiciones y organización del trabajo; políticas de contratación y gestión empresarial, y estrategias de negocio y resultados económicos de las empresas) los resultados fueron los siguientes (ver gráfica 6):

**Gráfica 6 Concertación y formas menores de diálogo social por tema. Bogotá 2012 (%)**



Fuente: ENT D 2012 – Cálculos SDDE

Se encontraron tasas de estimación de frecuente concertación, consulta e información en los diferentes temas, todas enfocadas a observar qué tan en cuenta es tenida la opinión de los trabajadores organizados dentro de las decisiones tomadas por las empresas. Con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, se encontró una tasa de estimación de frecuente concertación con los trabajadores de 54.76%, mientras que la de consulta se ubicó en 57.94%; sobresale la tasa de estimación de frecuente información al ubicarse en 73.02%.

En el caso de las condiciones y organización del trabajo, la mayor tasa de estimación correspondió a ‘frecuente información’, ubicándose en 66.68%, seguido por ‘consulta’ con una tasa de 57.94%; por último, se encontró que la tasa ‘estimación de frecuente concertación’ alcanzó 56.35%.

En las políticas de contratación y gestión del personal, se encontraron tasas menores a 50%, siendo la mayor ‘estimación de frecuente información’ con 47.62%; luego se encontró ‘consulta’ con 42.07% y ‘concertación’ con 41.27%.

Por último, respecto a las estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa, las tasas de ‘estimación’ resultaron ser las menores de todos los temas de interés, al punto de que la tasa de ‘estimación de frecuente concertación’ se ubicó en 30.95%, de ‘consulta’ 33.33% e ‘información’ 38.89%.

En conclusión, se evidenció un déficit en esta dimensión, dejando de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar medidas que promuevan el diálogo social tanto para la concertación de políticas públicas como al interior de las empresas, que incluyan formas utilizables por personas que trabajen en el marco de la economía informal o bajo formas precarias de contratación.

### 3. Conclusiones

El mercado laboral del país ha sufrido grandes transformaciones, destacándose la flexibilidad laboral. Ello ha traído como consecuencia la proliferación de formas de contratación atípicas que han vulnerado las condiciones mínimas del trabajo. Como se evidenció a partir de la información presentada, Bogotá no ha sido ajena a estas situaciones.

En la dimensión 1 - Oportunidades y riesgos del mercado laboral, se constató que, a pesar de la alta ocupación y del bajo desempleo, persiste una informalidad significativa, independientemente del criterio de medición que se utilice, al igual que una baja tasa de empleo laboralizado. Lo anterior evidencia la existencia de un mercado laboral segmentado, que debe ser analizado e intervenido de manera particular para cada uno de sus componentes.

Para la dimensión 2 – Remuneración al Trabajo, se encontró que el trabajo en la ciudad no es una fuente de ingresos suficientes para toda la población ocupada. Esto se manifiesta a partir de la alta incidencia de trabajadores que ganan menos del ingreso mínimo legal, equivalente a 1.25 smmlv y/o cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes (salario de subsistencia de Anker). Es necesario establecer los motivos por los cuales se presenta esta situación.

En el caso de la dimensión 3 - Trabajo y tiempo de trabajo: De lo inadmisibles a lo conciliables, se hallaron altas tasas para indicadores relacionados con jornadas laborales no concertadas y el bajo reconocimiento del derecho al disfrute de licencias de maternidad y paternidad. Esto muestra que el tiempo que se dedica al trabajo no se define de manera negociada sino que es impuesto por parte de las empresas, incrementando la posibilidad de que se presenten jornadas laborales excesivas, y evidenciando un déficit en el diálogo social, como se verá en la dimensión correspondiente. Adicionalmente, los resultados pueden indicar que resulta difícil lograr la concertación entre la vida personal y la laboral.

Como se señaló en el texto, a partir de los resultados obtenidos para la dimensión 4 - Seguridad en relación con el empleo, se puede decir que el mercado laboral de Bogotá presenta altos índices de inseguridad, manifestados en formas de contratación poco estables y en dificultades para encontrar trabajo ante una situación de desempleo.

La medición para la dimensión 5 - Seguridad del ambiente de trabajo presentó resultados positivos, toda vez que se encontró que las condiciones laborales de los trabajadores bogotanos, en materia de protección ante los riesgos de sufrir accidentes de trabajo o enfermedades profesionales resultan, en su mayoría, adecuadas. Esto indica que las políticas no deberían estar enfocadas a aspectos de seguridad industrial, sino en las otras problemáticas señaladas, sin desconocer que el deber de vigilancia, inspección y control no puede dejarse de lado.

Con respecto a la dimensión 6 – Seguridad Social, los resultados merecen especial atención. La baja afiliación a los distintos subsistemas de seguridad social reafirma las conclusiones presentadas para otras dimensiones, en términos de formas de contratación, estabilidad del empleo y remuneraciones, entre otras. Además, la falta de cobertura y acceso al sistema de protección social conlleva consecuencias fiscales en la medida en que las personas que no accedan a las prestaciones, a través de los regímenes contributivos, entrarán a requerir los servicios del gobierno por la vía de subsidios u otras formas de provisión pública. Esto implica que la política pública debe contar con instrumentos que promuevan el acceso y la cobertura de este sistema, de manera que sea posible tanto el ejercicio pleno y efectivo de derechos por parte de la población, como la sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, para la dimensión 7 - Trato y libertades individuales en el trabajo, se encontró que existe una percepción positiva acerca del ejercicio de derechos y libertades dentro y fuera de los entornos laborales. A pesar de lo anterior, la información obtenida no permite establecer si esto obedece a condiciones reales o al desconocimiento por parte de la población encuestada acerca de sus derechos.

Por último, para la dimensión 8 - Libertades sindicales y diálogo social, los indicadores relacionados con aspectos de obligatorio cumplimiento para los empleadores (seguridad y salud en el trabajo) son en los que se presenta un mayor grado de concertación, consulta e información, mientras que temas fundamentales como condiciones y organización en el trabajo, políticas de contratación, gestión de personal, estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa, son definidos de manera casi unilateral por parte de los empresarios, planteando la necesidad de diseñar e implementar medidas que promuevan el diálogo social efectivo.

El concepto de Trabajo Decente plantea un carácter normativo en términos de un deber ser al cual se llega de manera progresiva, avanzando en cada una de las dimensiones señaladas. El diagnóstico presentado muestra que es necesario dar prioridad a los siguientes aspectos, en el marco de las políticas públicas laborales de la ciudad de Bogotá:

- a. Estabilidad en el empleo mediante formas adecuadas de contratación;
- b. Remuneraciones suficientes;
- c. Cobertura y acceso a protecciones sociales;
- d. Diálogo social.

Siendo un concepto complejo, las distintas dimensiones del Trabajo Decente se encuentran interrelacionadas, por lo cual las estrategias e instrumentos que se definan deben atender de manera transversal las carencias encontradas.



# CAPÍTULO 3

## BOGOTÁ APRENDE DEL MUNDO

### Escuela Nacional Sindical<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Para la redacción de este capítulo se contó con el apoyo de Jorge Coronel López, economista, profesor de la Universidad de Medellín, columnista de prensa



**L**a revisión de las experiencias internacionales constituye uno de los insumos más relevantes a la hora de diseñar una política pública. Este tipo de ejercicios resulta enriquecedor en la medida que permite identificar a priori factores de éxito, así como eventuales problemáticas y desafíos en la formulación de políticas.

En este orden de ideas, el objetivo del presente capítulo consiste en servir de línea de base para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente para Bogotá, aportando elementos sobre experiencias internacionales, tanto de ciudades como de regiones del mundo.

Bajo esta descripción metodológica, el estudio plantea su propio alcance, inscrito dentro de la revisión y reseña de las políticas locales de TD implementadas por las ciudades. Bajo un orden lógico, y buscando hacer recomendaciones para la aplicación e implementación en Bogotá, sería necesario conocer el impacto de la implementación de dichas políticas; sin embargo, la falta de informes de evaluación dificulta la tarea. No obstante, se presenta un marco de actuación para Bogotá que comprende dos rutas, derivadas de las experiencias documentadas.

Al emprender la búsqueda de experiencias, según los objetivos, los criterios y la metodología descrita, se evidencia que sólo existen dos casos específicos que se ajustan de alguna manera a los fines del estudio, en el sentido de que no son propiamente una política de Trabajo Decente municipal, sino provincial. El primero caso, corresponde a la Agenda de Trabajo Decente de Bahía (Brasil), considerado por la Organización Internacional del Trabajo OIT como el primer caso desde un ámbito local; mientras que el segundo corresponde a la Agenda Provincial de Trabajo Decente de Santa Fe (Argentina).

Esta situación motivó nuevas búsquedas, reconociendo y aceptando que dichos hallazgos podrían conducir hacia experiencias que no necesariamente contaban con el reconocimiento o el apoyo técnico de la OIT.

Así las cosas, el capítulo tiene la siguiente estructura; en la primera sección se describen los casos de Bahía y Santa Fe. La segunda sección está dedicada a las experiencias colombianas, en donde se documenta el caso del departamento del Magdalena, y el caso de la ciudad de Medellín. La tercera sección corresponde a otras experiencias, que a pesar de no pertenecer propiamente al Trabajo Decente, podrían convertirse en su germen, por su carácter o enfoque. Bajo estas consideraciones se expone el caso de Sao Paulo (Brasil) y su programa de inclusión social; el de Ica (Perú) su el reto en el empleo, tras el boom agroexportador de la región; y, finalmente, el caso de la cadena del azúcar en México y su interés por el Trabajo Decente. Por su parte, la última sección corresponde a las recomendaciones de política, en donde se plantea un marco general de actuación para Bogotá, mediante dos rutas o alternativas de acción.



## 1. Agendas de trabajo decente: los casos de Bahía y Santa Fe

### 1.1 La agenda de Bahía (Brasil)

La Agenda de Trabajo Decente de Bahía fue lanzada en diciembre de 2007; es considerada por la OIT como la primera agenda construida en el ámbito de Estados Provinciales<sup>35</sup>. Fue elaborada a partir de un marco de referencia y de orientaciones generales emanadas de las declaraciones de la OIT; su definición recibió un apoyo especial en la agenda hemisférica 2006-2015<sup>36</sup>.

El estado de Bahía es una unidad federativa incluida dentro de las 27 unidades que componen la República Federativa de Brasil. Al momento de definir su agenda de Trabajo Decente (2007) contaba con una población aproximada de 14,109,125 personas, correspondientes a 7,4% de la población total. Su población económicamente activa (PEA) sumaba 7,148,800 personas y la tasa de desempleo se ubicaba en 9.2%, superior en un punto porcentual al promedio nacional. Su producción correspondía a 4% del total nacional, según Dias (s.f.).

#### **La motivación del estado de Bahía por el Trabajo decente**

Al intentar identificar las principales razones que motivaron la decisión del estado de Bahía de definir una agenda propia de TD, se evidencia tanto en los documentos de la OIT, como en los del mismo estado, que se trató de una iniciativa local, probablemente ambientada y en concordancia con los fundamentos y el enfoque social del Gobierno del presidente Luiz Ignácio Lula da Silva, pero claramente coordinada desde la Gobernación del estado.

Según Dias (s.f.) un primer paso lo constituyó la conferencia estatal del Trabajo Decente<sup>37</sup>, que sirvió a la vez de introducción al tema y como forma de sensibilizar a los municipios, toda vez que participaron en ella 95 entes locales.

Un elemento que contribuyó a la consolidación y definición de la agenda, consistió en la convicción de construir una apuesta diferente e innovadora que fuese, además, participativa. Desde el principio, el gobierno local creyó en la posibilidad de lograrlo, mediante la creación de espacios de discusión con las debidas convocatorias representativas, las cuales le dieron un carácter de agenda incluyente y de visión social.

Es muy probable que la idea inicial que motivó este proceso haya girado alrededor del tema del empleo-desempleo; por lo tanto, las primeras discusiones y el alcance que se le daba al mismo estaban inscritos dentro de la perspectiva de la generación de más y mejores empleos.

35 El Gobernador del estado de Bahía, Jaques Wagner, presentó el 10 de junio de 2007 la 'Agenda de Bahía' durante la 97 Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra.

36 En mayo de 2006 se realiza en Brasilia la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, la cual sirvió como escenario para que el Gobierno del estado de Bahía, manifestara su interés por definir una agenda de Trabajo Decente. Era una propuesta novedosa y pionera para la OIT. Ver: OIT (2006) disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

37 La conferencia se realizó el 24 y 25 de abril de 2007.

Sin embargo, queda la sensación de que la idea inicial fue redefinida, dado que durante el lanzamiento de la agenda se advirtió una nueva orientación con la intención de “generar Trabajo Decente para combatir la pobreza y la desigualdad social”, según el portal del gobierno de Bahía (2007). Esto significa que el proceso de construcción y las debidas discusiones internas provocaron una reflexión alrededor de la siguiente pregunta: ¿Para qué una agenda de Trabajo Decente?

Responder la pregunta anterior resulta clave en un proceso de construcción, dado que ayuda a determinar no solo el alcance de la agenda, sino los enfoques de sus diferentes programas, productos y resultados esperados.

Al principio del proceso pueden existir, además, unas motivaciones que no necesariamente resultan visibles al final; sin embargo, esto no significa que dejen de existir o que se pierdan, sino que son recogidas por otras motivaciones quizá más generales y que surgen de un análisis de causa-efecto. En este sentido, es aconsejable dar siempre esta discusión; aun cuando para el caso de Bahía no se logra identificar con claridad los mecanismos utilizados para llegar a consensos y acuerdos.

En síntesis, al revisar la literatura asociada a la ‘Agenda de Bahía’, se puede concluir que el estado de Bahía se preocupó por los mismos problemas sociales que puede tener cualquier otra región en el mundo; lo que significa que, tanto el punto de partida de la agenda como su alcance, son en esencia un común denominador para cualquier región que decida emprender una ruta semejante.

Esta apreciación se construye al considerar que si Bahía define una agenda para combatir la pobreza y la desigualdad social; aunque no se revela ni se cuantifica en ningún documento, el solo hecho de incluir dicha problemática dentro del propósito de la agenda, es razón suficiente para reconocer su existencia y, en esa medida, empezar a buscarle solución.

### **Visión, participación y ejes prioritarios**

La visión de la ‘Agenda de Bahía’ se encuentra en concordancia con los principios y los objetivos declarados por la OIT dentro del programa de trabajo decente; por ejemplo, Governo da Bahia (2007) considera el Trabajo Decente “como la ocupación productiva adecuadamente remunerada, ejercida en condiciones de libertad, equidad y seguridad para garantizar una vida digna”. Adicionalmente, afirma que la promoción del Trabajo Decente es un elemento que debe ser tenido en cuenta en el desarrollo de las naciones.

En la agenda también se considera que para enfrentar el desempleo no es suficiente pensar en propuestas de ocupación y renta; sino que es necesario estimular ocupaciones que se desarrollen en condiciones dignas. Valorar el trabajo para superar la pobreza y promover la inclusión social, son aspectos importantes para que la globalización traiga beneficios y se fortalezca la democracia.

Promover el trabajo decente, según Governo da Bahia (2007), significa incorporar elementos asociados con la generación de trabajo e ingresos, seguridad y salud en el trabajo, combatir la discriminación y ayudar a la cualificación profesional. En esencia,

es buscar oportunidades de trabajo más equánimes, con libertad de participación y diálogo social. También es buscar la erradicación de formas degradantes de trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzado.

De acuerdo con lo anterior, la agenda de Bahía sugiere incluir varios aspectos diferentes a la generación de empleo. Si bien, Gobierno da Bahía (2007) considera que la efectividad radica en la atención especial que se le preste a los sectores que generan más empleo, también reconoce que dicha efectividad depende de los mecanismos diseñados con el fin de permitir una mejor distribución de la renta y una mejor calidad de los empleos que se ofrecen.

En Bahía resultó clave la identificación de la población vulnerable y de los sectores productivos que más la emplean, pues se afirma en la agenda que dichos sectores requieren una especial atención y son espacios prioritarios de acción.

La agenda fue elaborada de manera participativa; para ello fueron convocados organismos gubernamentales, representantes de los trabajadores, empleadores y miembros de la sociedad civil. Además, la OIT realizó labores de apoyo técnico<sup>38</sup>. Para su formulación se realizaron seminarios, consultas y se crearon cámaras (mesas) temáticas. Según Dias (s.f.), el objetivo de las cámaras temáticas era propiciar la articulación, el debate y las estrategias conjuntas entre los actores, como una llave para el fomento del Trabajo Decente en cada área.

Según Vasconcelos (s.f.), la estrategia de construcción incluyó aspecto como sensibilización y movilización; articulación de la sociedad; elaboración de planes de acción y, finalmente, la implementación del Programa Bahía de Trabajo Decente; todo ello mediado por un diálogo social, una participación tripartita y una construcción colectiva.

Tal vez uno de los retos no revelados explícitamente en la construcción de la agenda, fue la forma como se debían articular las diferentes visiones y la manera como se llegaría a los debidos consensos. Resulta importante no perder de vista esta característica, presente en todo proceso participativo, así en el caso de Bahía no se haya documentado en detalle.

El texto final termina recogiendo una serie de apuestas y preocupaciones locales representativas en la región, en virtud a la forma participativa como se dieron las discusiones. Esto consolidó un compromiso mancomunado para promover el trabajo decente en Bahía, y condujo a la definición de los siguientes ejes prioritarios:

**1) El trabajo doméstico:** El resultado buscado con esta línea de acción es valorar el trabajo doméstico y estimularlo. Para ello se busca formalizar el trabajo doméstico y promover la protección social. También se busca elevar la escolaridad y la cualificación profesional, además de promover el reconocimiento de los derechos de los(las) trabajadores(as) domésticos(as) en los agentes públicos y en la sociedad.

<sup>38</sup> Un aspecto que conviene señalar en este punto, es que no se evidencia un documento memoria en el cual se recoja todo el proceso de construcción y que refleje en detalle los avances.

2) **Seguridad y salud del trabajador:** El resultado buscado, en esta línea, gira en torno a la implementación de una política pública de seguridad y salud para el trabajador en coordinación con los programas de desarrollo económico, generación de empleo e ingresos. Para ello se busca estimular las acciones de prevención de accidentes y dolencias relacionadas con el trabajo, de forma descentralizada y regional. También se busca crear un observatorio de salud del trabajador para disponer de información e indicadores que permitan diagnosticar las condiciones de trabajo por rama de actividad. Igualmente, se desea intervenir el trabajo informal para mejorar las condiciones de salud y seguridad.

3) **Juventud:** El resultado buscado en esta línea tiene que ver con políticas públicas, programas y proyectos alineados y consolidados, para la ampliación y mejoramiento de las oportunidades de Trabajo Decente para la juventud, incluyendo la articulación entre trabajo y educación. Para ello se busca fortalecer a la sociedad civil organizada, mejorar el ambiente familiar y sensibilizar a los sectores público y privado sobre la inserción de la juventud en el mundo del trabajo. También se busca elaborar diagnósticos, indicadores y mapas de acción sobre las ramas más importantes para el trabajo y la educación.

4) **Erradicación del trabajo infantil:** En esta línea el resultado esperado es la erradicación del trabajo infantil, desarrollando políticas públicas que lo enfrenten y supervisen sus diferentes formas. Para ello se busca articular las políticas públicas de generación de trabajo con la iniciativa privada y de economía solidaria, con el fin de promover el cumplimiento del papel de las familias, en cuanto son ellas sujetos sociales y políticos. Por otro lado, se busca implementar un sistema escolar de tiempo integral, que sea a la vez atractivo y de calidad.

5) **Servidores públicos:** Esta línea tiene como resultado esperado la implementación de una política para valorar, profesionalizar y mejorar la calidad de vida del servidor público con programas que garanticen un ambiente de trabajo más seguro y saludable, contribuyendo así a la prestación de servicios a la sociedad más eficaces. Para esto, se busca implementar un programa de valorización y profesionalización del servidor público, programas de elevación de la escolaridad, desarrollar un sistema integrado de salud ocupacional y seguridad del trabajo.

6) **Promoción de la igualdad:** Esta línea tiene como fin implementar una política y programa de enfrentamiento de la discriminación en el acceso, permanencia y ascenso en el mundo del trabajo. Para ello se busca promover la igualdad en el mundo del trabajo, con especial relación a la cuestión de género y raza. Implementar programas para combatir la discriminación racial y el sexismo en las instituciones del Estado.

7) **Erradicación del trabajo esclavo:** El resultado buscado con esta línea es implementar un plano estatal de enfrentamiento del trabajo esclavo mediante el monitoreo y la promoción de estrategias de prevención y atención de esta modalidad de trabajo. Para ello se busca realizar estudios sobre los perfiles de las víctimas y las localidades de mayor vulnerabilidad e incidencia. Se busca, así mismo, crear conciencia en la sociedad acerca de dicha problemática para erradicarla.

**8) Biocombustibles:** El resultado esperado es la promoción de condiciones de trabajo decente para el programa estatal de biodiesel y las áreas de biocombustibles.

Según Vasconcelos (s.f.), la definición de estos ejes y los retos asociados a cada uno de ellos, condujo a la construcción del Programa Bahía de Trabajo Decente (PBTB); ello tras el lanzamiento de la Agenda de Bahía.

Dicho programa tiene como objetivo desarrollar acciones conjuntas para promover el Trabajo Decente en el estado de Bahía. Dentro de su estructura cuenta con un Comité Directivo, encargado de coordinar la elaboración del programa y fomentar su seguimiento y evaluación. Además, está compuesto por 27 instituciones que conforman el núcleo central con carácter tripartito. Allí asisten el gobierno (estatal y federal), las centrales sindicales, las asociaciones de empleadores y la Asociación de Magistrados del Trabajo, entre otros. También concurre la OIT mediante su oficina de cooperación técnica. Esta composición refleja el grado de representación pública, privada, académica y social del programa, tal como lo señala Vasconcelos (s.f.) cuando afirma que el programa es una “pauta de compromisos de gobierno, trabajadores y empleadores comprometidos con la defensa del Trabajo Decente como elemento central de sus estrategias de desarrollo”.

Uno de los aspectos que conviene reseñar del programa es la existencia del Fondo para la Promoción del Trabajo Decente (Funtrad), cuyo objetivo es financiar las acciones del PBTB. Según Vasconcelos (s.f.) sus fondos provienen de las multas impuestas por la justicia del trabajo.

En este orden de ideas, el Comité Directivo y las instituciones que hacen parte del PBTB, cuentan con una Ley de Incentivo al Trabajo Decente, la cual se convierte en el marco normativo de referencia. De acuerdo con Vasconcelos (s.f.), dicha norma castiga a quienes no cumplan la legislación sobre cuotas para personas discapacitadas y jóvenes aprendices; además prohíbe incentivos fiscales para quienes exploten a los trabajadores; y exige a los beneficiarios de incentivos fiscales el cumplimiento de sus obligaciones en materia de salud, seguridad social y medio ambiente.

### **Algunos resultados**

Pese a que no se identifica un estudio técnico o un documento de evaluación que sirva como insumo para medir el grado de avance del proceso frente a los objetivos establecidos, se rescatan los siguientes aspectos, los cuales deben ser entendidos únicamente como resultados de dicho proceso, más no como logros conseguidos, ya que no se cuenta con la suficiente información para concluir si cada uno de estos aspectos fueron favorables o no. Según Vasconcelos (s.f.) algunos de los resultados son:

- En el año 2009 se creó la Comisión Estatal de Erradicación del Trabajo Esclavo.
- Se realizó la caravana estatal de erradicación del trabajo infantil y un Pacto por la Infancia y por la Educación, en cuatro territorios.
- La realización de tres ediciones del evento de valoración del trabajo doméstico.
- El desarrollo de acciones de valoración del empleado público, a través del Programa

Usted Servidor.

- 80 unidades habitacionales para empleadas del hogar.
- Proyecto Integrado de Acción Afirmativa. Curso de preparación para Concursos Públicos y cualificación socio-profesional para trabajadores afrodescendientes.

De acuerdo con Dias (s.f.), el proceso mostró avances en lo siguiente:

- Movilización social y articulación institucional
- Inclusión del tema en el proceso participativo de elaboración del presupuesto plurianual del estado de Bahía.
- Término de cooperación técnica entre el gobierno de Bahía y el Ministerio de Previsión Social (MPS) para ampliar la protección social de los trabajadores dentro del Programa Bahía de Trabajo Decente.
- Actividades de sensibilización e información.
- Guía para el Trabajo Decente.
- Portal del Trabajo Decente.
- Inclusión del tema Trabajo Decente como uno de los ejes del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones de Mercosur.
- Tema de compromiso para la promisión del Trabajo Decente, incluido en la Cumbre de presidentes de Saúipe, Bahía, en diciembre de 2008.
- Seminario agendas locales de Trabajo Decente realizada en Salvador en 2009.

No obstante, tras definirse la agenda de Bahía y luego el Programa Bahía de Trabajo Decente, quedaron algunos retos y desafíos. Según Dias (s.f.), la articulación interinstitucional, el seguimiento conjunto de las actividades y la evaluación de los proyectos y de la política pública, son algunos de los retos derivados del proceso.

## 1.2 La agenda de la provincia de Santa Fe (Argentina)

El 5 de marzo de 2008, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe suscribió un Memorando de entendimiento con la OIT, con el fin de elaborar e implementar una Agenda Provincial de Trabajo Decente. Este proceso duró un año completo y la agenda fue lanzada en abril de 2009<sup>39</sup>.

Si bien el proceso en la provincia de Santa Fe inició en 2008, la discusión sobre el Trabajo Decente es anterior en Argentina, pues como lo señala la OIT (2012), “en 2003, el gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas, incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el ‘objetivo 3: promover el Trabajo Decente’”.

Según el Gobierno de Santa Fe (2009):

“La Provincia de Santa Fe ocupa una superficie de 133,007 km<sup>2</sup>; tiene una población total de casi 3,250,000 habitantes, en una organización política administrativa que abarca 363 distritos en 19 departamentos. Dos de ellos

<sup>39</sup> El Memorando de entendimiento entre la Provincia y la OIT estableció el marco de cooperación para la elaboración, promoción e implementación de una agenda provincial de trabajo decente. Gobierno de Santa Fe (2009, pág. 26).

concentran la mayor proporción de habitantes, Rosario y la capital”. Su territorio es eminentemente rural, pero a la vez fuertemente urbanizado. Aproximadamente 93% de su población es urbana y se concentra en áreas industriales, comerciales y de servicios”.

A manera de descripción general, se presentan los siguientes datos y referencias de la Provincia de Santa Fe. Se trata de la cuarta economía del país en términos de sus exportaciones; 75% de estas corresponde a productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. La reciente crisis financiera internacional, que golpeó fuertemente los precios de los commodities, afectó la Provincia. De igual forma, el fenómeno climático con una fuerte sequía, impactó el territorio, disminuyendo la productividad en los cultivos de granos y la pérdida estimada de 250 mil cabezas de ganado, según el Gobierno de Santa Fe (2009).

Con respecto a la composición de su población, se advierte que en 2008 la Población Económicamente Activa -PEA- era de 1,404,826 personas, distribuidas así: 574,250 en el aglomerado Gran Rosario; 216,955 en el aglomerado Gran Santa Fe y 613.621 en el resto de la provincia, de acuerdo con el Gobierno de Santa Fe (2009).

En el tercer trimestre de 2008, la tasa de desempleo promedio de la provincia se ubicó en 7.8%, según el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). El aglomerado Santa Fe registró una desocupación abierta de 11.4%; mientras que para el aglomerado Gran Rosario esta fue de 9.4% (Gobierno de Santa Fe, 2009). Entre tanto, la tasa de ocupación para la provincia correspondió a 42.1%.

### **Antecedente, motivaciones e implementación**

En diciembre de 2008, durante la IV Reunión plenaria de gobernadores y prefectos del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), realizada en Salvador de Bahía (Brasil), los gobernantes de la Provincia de Santa Fe manifestaron su voluntad política de promover el desarrollo con justicia e inclusión social por el Trabajo Decente. En tal sentido, se comprometieron con la definición de agendas locales de Trabajo Decente, bajo el enfoque de la OIT y del alcance establecido en la Agenda Hemisférica 2006-2015.

Con esta manifestación, el gobierno provincial de Santa Fe estaba enfrentando un problema relacionado con la adopción e implementación de políticas del orden nacional en lo local. En otras palabras, y como lo señala la OIT (2012), “uno de los desafíos más importantes es la federalización de las políticas públicas y sus programas”. En este sentido, la Provincia de Santa Fe no empezaba de cero, pues existía a escala nacional un marco de referencia definido cinco años antes<sup>40</sup>.

No obstante, hay que destacar que la motivación por emprender el diseño de una agenda de Trabajo Decente, proviene de las autoridades públicas locales; y tal vez este sea un

<sup>40</sup> Existe diferencias entre aquellas regiones o ciudades que deciden emprender un proceso de construcción de una política pública local sin contar con un marco normativo nacional, y aquellas regiones o ciudades que sí lo tienen, como el caso de Santa Fe; la principal diferencia radica en que el proceso inicia con un nivel alto de legitimación y quizá reconocimiento, lo cual podría reflejar avances más rápidos frente a quienes no tiene dichos marcos normativos.

común denominador entre Bahía y Santa Fe. Hasta el momento, se podría afirmar que estos procesos corresponden a iniciativas locales asociadas a una buena voluntad política; más no obedecen a ninguna obligatoriedad pues, como ya se dijo, en Argentina existía desde 2003 un objetivo de desarrollo de Trabajo Decente y ninguna región lo había acogido. Existía también la Ley 25,877 de 2004 que permitía realizar la inclusión del concepto de Trabajo Decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

La existencia de un marco normativo nacional previo ayuda a clarificar las competencias de los entes territoriales; y si bien dichas normas definen un objetivo (caso de Santa Fe) o reflejan un entendimiento con un organismo internacional (caso Bahía), a pesar de no definir rutas metodológicas, sí producen tranquilidad en las autoridades locales, al sentir que se mueven dentro de ámbitos de su competencia.

Esto condujo a que la Ley 25,877 de 2004 fuese el sustento normativo clave para realizar la inclusión del concepto de Trabajo Decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

Bajo estas claridades se avanzó en la definición y la creación de la Comisión Provincial Tripartita para el Trabajo Decente, dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la Provincia. Otros de los órganos de participación, representación e integradores del ámbito público y privado, que quedaron incluidos dentro del Memorando de entendimiento con la OIT, fueron:

- Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Copreti);
- Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Mundo Laboral (CTIO)<sup>41</sup>.

Como se evidencia en los nombres de cada una de las comisiones, se refleja que allí están representados el gobierno, los empresarios, los trabajadores y la academia. Estos esquemas de trabajo garantizan una amplia participación de todos los sectores, y representan un avance sustancial en la forma de diseñar políticas y definir marcos de ruta para la intervención.

Según la OIT (2012, pág. 28) además de las comisiones anteriores, en el ámbito del Ministerio de Trabajo de Argentina existe “un área responsable de transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas y programas del ministerio, con el nombre de Coordinación de equidad de género e igualdad de oportunidades en el trabajo (Cegiot)”. Uno de los resultados de esta coordinación ha sido el “desarrollo de nuevas herramientas para promover la igualdad de género en las acciones de promoción del empleo”.

Según el Gobierno de Santa Fe (2012), el Trabajo Decente ha sido un eje articulador

41 Esta Comisión se ocupa de los aspectos de género, edad, discapacidades y poblaciones originarias. Según la OIT (2012, pág. 27) “hasta el 2010 se denominó ‘Comisión tripartita de igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral’”.



de políticas y programas, tales como el Plan Estratégico Provincial, el cual se construyó bajo el siguiente esquema:

- Construcción colectiva.
- Diálogo social y participación.
- Asambleas ciudadanas.
- Tres líneas estratégicas: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo.
- Trabajo Decente transversal a los proyectos y programas.

### **Objetivos, líneas de acción y productos**

La Agenda de la provincia de Santa Fe definió cinco objetivos, y a cada uno le asoció sus respectivas líneas de acción y sus productos. Los objetivos definidos son:

1. Alcanzar el trabajo registrado y formal para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinas.
2. Lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y trabajadoras.
3. Promover la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito laboral.
4. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y las peores formas de trabajo adolescente.
5. Garantizar la universalidad, integralidad y mejora de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores del ámbito público.

Con respecto al primer objetivo, la primera línea de acción definida está relacionada con el fortalecimiento de las capacidades de todas las organizaciones e instituciones que hacen parte de la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente. Esto podría entenderse como la articulación de esfuerzos, y refleja la intención de que todos los actores participantes se ajusten a una realidad en construcción.

Otras dos líneas de acción tienen que ver con la importancia de la información; una hace mención a la elaboración de estudios sectoriales, a manera de diagnóstico, como base para la elaboración de programas; mientras que la otra pretende diseñar instrumentos para capturar información, de manera a llenar de contenido indicadores básicos asociados al Trabajo Decente. Estos dos tipos de información permiten monitorear los avances o retrocesos en la promoción e implementación de los programas de empleo con enfoque de Trabajo Decente.

Una tercera línea está relacionada con propuestas y políticas de formalización y mejora de la productividad. Se trata de una línea más propositiva, mientras que la cuarta línea obedece principalmente a la formación, especialmente a capacitaciones y sensibilizaciones de las organizaciones gremiales de trabajadores y empleadores para fortalecer el diálogo social.

Finalmente, la quinta línea de acción corresponde a la cualificación del servicio de inspección del trabajo; por lo tanto, busca profesionalizarlo y dotarlo de recursos tecnológicos.

A manera de síntesis, algunos de los aspectos importantes para destacar en la construcción de esta agenda son:

- La existencia de una ley que le permite a la Nación, las provincias y los municipios incluir el concepto de Trabajo Decente dentro de sus políticas públicas.
- La firma de un Memorando de entendimiento entre el gobierno provincial y la OIT.
- La conformación de tres órganos de participación, representativos e integrativos: Comisión Tripartita para el Trabajo Decente; Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil, y Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Mundo Laboral.
- El compromiso del gobierno provincial de fomentar el diálogo social, motivar la amplia participación, incentivar el compromiso de los actores sociales e impulsar políticas efectivas, eficaces y adaptables.
- La intención de fortalecer las capacidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de las entidades que integran la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente y de sus equipos técnicos, con el fin de articular diferentes programas tendientes a la promoción y regularización del empleo.

## 2. El trabajo decente en Colombia: los casos del departamento del magdalena y la ciudad de Medellín

Colombia es miembro de la OIT desde vieja data, 1919, el mismo año en que surge el organismo internacional. Actualmente, es el único país del mundo que cuenta con representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores en el Consejo de Administración, su máximo órgano directivo.

Sin embargo, esta representación en la OIT no se ve reflejada en avances de Colombia en materia de Trabajo Decente. Si bien la Procuraduría General de la Nación (2011) considera que este concepto presenta arraigos más doctrinarios que normativos en función de su relativo origen reciente, ello contrasta con los avances de Brasil y Argentina, países

que cuentan con casos regionales y normas que facilitan el abordaje del tema, haciendo parte del Programa de Trabajo Decente por país de la OIT.

Según recomendaciones del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes, Cijus (2008) al Ministerio de la Protección Social (ahora Ministerio de Trabajo), esta entidad debía emprender una campaña de sensibilización a través de los medios de comunicación, dado el desconocimiento existente frente al tema; sin embargo, el centro sugirió al mismo tiempo la firma de acuerdos de capacitación de empresarios con los gremios, y la importancia de definir los componentes del Trabajo Decente, además de los respectivos indicadores que permitirían medir el cumplimiento de los mismos<sup>42</sup>.

---

*“Colombia es miembro de la OIT desde vieja data, 1919, el mismo año en que surge el organismo internacional.”*

---

42 Habría que anotar que aún no existe una campaña nacional masiva que permita mejorar el nivel de comprensión del

Ahora bien, para tener una idea de los compromisos entre la OIT y el país, se puede afirmar que a la fecha se han ratificado 60 convenios, 54 de los cuales se encuentran en vigor.

**Tabla 13: Convenios de la OIT ratificados por Colombia (1919 – 2005)**

NÚMERO DEL CONVENIO	CONVENIOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
C. 1	Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)	20.06.1933
C. 2	Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)	20.06.1933
C. 3	Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)	20.06.1933
C. 4	Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)	20.06.1933
C. 6	Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6)	13.04.1983
C. 8	Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920 (núm. 8)	20.06.1933
C. 9	Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (núm. 9)	20.06.1933
C. 11	Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)	20.06.1933
C. 12	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12)	20.06.1933
C. 13	Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13)	20.06.1933
C. 14	Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)	20.06.1933
C. 16	Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16)	20.06.1933
C. 17	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17)	20.06.1933
C. 18	Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18)	20.06.1933
C. 19	Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)	20.06.1933
C. 20	Convenio sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925 (núm. 20)	20.06.1933
C. 21	Convenio sobre la inspección de los emigrantes, 1926 (núm. 21)	20.06.1933
C. 22	Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926 (núm. 22)	20.06.1933

concepto de trabajo decente, ni se han llevado a cabo las capacitaciones a los empresarios, en el sentido expuesto por el Cijus (2008). Conviene destacar únicamente las campañas nacionales de Trabajo Decente lideradas por la Escuela Nacional Sindical desde 2008, con sus respectivos informes anuales; y el trabajo que ha realizado la Procuraduría General de la Nación al incluir el tema en el debate público.

**Tabla 13: Convenios de la OIT ratificados por Colombia (1919 – 2005)**

NÚMERO DEL CONVENIO	CONVENIOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
C. 23	Convenio sobre la repatriación de la gente de mar, 1926 (núm. 23)	20.06.1933
C. 24	Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24)	20.06.1933
C. 25	Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25)	20.06.1933
C. 26	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)	20.06.1933
C. 29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	4.03.1969
C. 30	Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)	4.03.1969
C. 52	Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52)	7.06.1963
C. 80	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946 (núm. 80)	10.06.1947
C. 81	Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	13.11.1967
	Excluyendo la parte II.	
C. 87	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	16.11.1976
C. 88	Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)	31.10.1967
C. 95	Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)	7.06.1963
C. 98	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	16.11.1976
C. 99	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99)	4.03.1969
C. 100	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	7.06.1963
C. 101	Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (núm. 101)	4.03.1969
C. 104	Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (núm. 104)	4.03.1969
C. 105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	7.06.1963
C. 106	Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)	4.03.1969
C. 111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	4.03.1969

Tabla 13: Convenios de la OIT ratificados por Colombia (1919 – 2005)

NÚMERO DEL CONVENIO	CONVENIOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
C. 116	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961 (número. 116)	4.03.1969
C. 129	Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (número. 129)	16.11.1976
C. 136	Convenio sobre el benceno, 1971 (número. 136)	16.11.1976
C. 138	Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número. 138)	2.02.2001
	Edad mínima especificada: 15 años.	
C. 144	Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (número. 144)	9.11.1999
C. 151	Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (número. 151)	8.12.2000
C. 154	Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (número. 154)	8.12.2000
C. 159	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (número. 159)	7.12.1989
C. 160	Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (número. 160)	23.03.1990
	De conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Convenio, los artículos 7, 8 y 10 a 15 de la Parte II han sido aceptados.	
C. 161	Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (número. 161)	25.01.2001
C. 162	Convenio sobre el asbesto, 1986 (número. 162)	25.01.2001
C. 167	Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (número. 167)	6.09.1994
C. 169	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (número. 169)	7.08.1991
C. 170	Convenio sobre los productos químicos, 1990 (número. 170)	6.09.1994
C. 174	Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (número. 174)	9.12.1997
C. 182	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número. 182)	28.01.2005
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 138</b>		
C. 5	Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (número. 5)	20.06.1933
	Denunciado el 2.02.2001	

**Tabla 13: Convenios de la OIT ratificados por Colombia (1919 – 2005)**

NÚMERO DEL CONVENIO	CONVENIOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
C. 7	Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7)	20.06.1933
	Denunciado el 2.02.2001	
C. 10	Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10)	13.04.1983
	Denunciado el 2.02.2001	
C. 15	Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15)	20.06.1933
	Denunciado el 2.02.2001	
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 167</b>		
C. 62	Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62)	4.03.1969
	Denunciado el 6.09.1994	
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 169</b>		
C. 107	Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)	4.03.1969
	Denunciado el 7.08.1991	

Fuente: OIT<sup>43</sup>.

Colombia debe promover, como miembro de la OIT, la política y los programas de dicho organismo internacional, sin la necesidad de contar con un acuerdo concreto para ello. Los memorandos de entendimiento firmados por Bahía y Santa Fe sirvieron para que la OIT prestara una asistencia técnica.

## 2.1 El departamento del Magdalena: hacia una política de Trabajo Decente

El departamento del Magdalena ha logrado discutir y hacer visible el Trabajo Decente en el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. Según Palacio (2013) la Subcomisión de política salarial y laboral del departamento, lideró el proceso metodológico con el apoyo del Ministerio de Trabajo y la asistencia técnica de la OIT.

La metodología utilizada, caracterizada por su enfoque participativo, identificó las principales necesidades del departamento en materia de Trabajo Decente. Dicho proceso se desarrolló mediante mesas de trabajo entre las autoridades locales y regionales y el Ministerio de trabajo, para buscar consensos que luego eran socializados.

43 Consultado [febrero 17 de 2013] Disponible en línea. Tomado de: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?CTYCHOICE=0140&lang=ES>

El trabajo se inició con una sensibilización sobre el Trabajo Decente, el cual estuvo apoyado por la OIT. Paralelamente se organizaron las mesas de trabajo, y luego se priorizaron los temas de interés para la región.

Según Palacio (2013), una de las fortalezas -no solo para el proceso de sensibilización, sino para la articulación e inclusión en el Plan de Desarrollo-x, tuvo que ver con la aceptación de la propuesta por parte de las autoridades públicas. Esto significó que se garantizaran los diferentes espacios para la discusión y construcción del marco general de lo que se espera sea una política de Trabajo Decente local.

Esta aceptación de las autoridades locales calma una de las frecuentes tensiones que se presentan cuando se intenta construir una política participativa; a través de la voluntad política para llevar a cabo una etapa que debe guiarse por la construcción de consensos. Es un primer paso considerable en el proceso y, sin él, no sería posible avanzar ni mucho menos lograr la inclusión de las propuestas en el Plan de desarrollo. (Ver tabla 14).

Si bien la inclusión del Trabajo Decente y sus programas en el Plan de desarrollo no es una razón suficiente que garantice su implementación, habría que decir que por lo menos el tema se ha visibilizado y se espera que el marco normativo que obliga al cumplimiento de los Planes de desarrollo, permita que se logre avanzar en el logro de los objetivos definidos.

Superada la voluntad política, Palacio (2013) considera que las dificultades encontradas en el proceso estuvieron relacionadas con el desconocimiento general de la población sobre el trabajo decente y el tiempo de ejecución de la metodología (un mes). Sin embargo, pese a estas dificultades, se logró diseñar un eje estratégico con sus respectivos programas y subprogramas.

**Tabla 14: El trabajo decente y sus programas en el plan de desarrollo del departamento del Magdalena**

Objetivo	Eje Estratégico	Programa		Subprograma	Meta de Producto		
					Producto	Indicador	Línea Base
3. Fortalecer las principales apuestas productivas de competitividad y los servicios e infraestructuras conexas	3.3 Productividad de la oferta laboral y trabajo decente	3.3.1	Protección de los derechos de los trabajadores	Impulsar la actividad de los municipios en la protección de los derechos laborales	Número de municipios con actividades de sensibilización y capacitación sobre derechos laborales	0	30
		3.3.2	Oportunidades de empleo	Apoyo a la creación y funcionamiento del Observatorio Regional del Mercado de Trabajo	Observatorio en funcionamiento. Si=1; No=0	0	1

**Tabla 14: El trabajo decente y sus programas en el plan de desarrollo del departamento del Magdalena**

Objetivo	Eje Estratégico	Programa		Subprograma	Meta de Producto		
					Producto	Indicador	Línea Base
3. Fortalecer las principales apuestas productivas de competitividad y los servicios e infraestructuras conexas	3.3 Productividad de la oferta laboral y trabajo decente	3.3.2	Oportunidades de empleo	Apoyo al desarrollo de programas de generación de empleo mediante negocios inclusivos	Número de proyectos de empleo por negocios inclusivos en ejecución	0	3
				Capacitación o formación para el trabajo a población vulnerable mediante alianzas institucionales	Número de programas de formación para el trabajo en convenio interinstitucional	0	3
		3.3.3	Dialogo social	Implementación de metodología del diálogo social a nivel de relaciones Empresa-Trabajadores y regional	Número de diálogos sociales realizados en el período	1	10
		3.3.4	Proteccion social	Empresas implementan procesos de prevención de accidentes laborales y riesgos profesionales	Número de actividades de socialización a empresas sobre normas de riesgos profesionales	ND	25
					Número de actividades de mejoramiento de condiciones de trabajo al interior de empresas	0	15



**Tabla 14: El trabajo decente y sus programas en el plan de desarrollo del departamento del Magdalena**

Objetivo	Eje Estratégico	Programa		Subprograma	Meta de Producto		
					Producto	Indicador	Línea Base
3. Fortalecer las principales apuestas productivas de competitividad y los servicios e infraestructuras conexas	3.3 Productividad de la oferta laboral y trabajo decente	3.3.5	Erradicación del trabajo infantil y de sus peores formas	Comité Municipales de Erradicación del trabajo Infantil funcionando	Número de municipios con comités de erradicación del trabajo infantil activos	ND	30
				Ruta de protección para menores identificados en explotación laboral y de sus peores formas funcionando	% de niños y adolescentes atendidos anualmente en rutas de protección por trabajo infantil y de sus peores formas	ND	100%

Fuente: Gobernación del Magdalena (2012).

Una de las premisas utilizadas para la definición del objetivo y del eje estratégico está relacionada con la forma de entender el aumento de la competitividad. Para este caso, se establece que la competitividad local y regional aumenta, en la medida en que se produzcan relaciones respetuosas entre el capital y el trabajo. Por ello, cada uno de los programas descritos dentro del eje estratégico tiene esta connotación.

Por ejemplo, uno de los programas más representativos y sobre el cual se espera un impacto en la región, es la alianza creada con los cafeteros. Como lo indica Palacios (2013) el departamento cuenta con un área sembrada de 15.800 hectáreas, de las cuales el 50% está en Ciénaga, 25% en Santa Marta, 20% en Fundación y 5% en Aracataca. Sin embargo, pese a ser una región productora, los recolectores no son de la región, pues el 70% proviene de otros departamentos y un 20% del extranjero.

## 2.2 El trabajo decente en Medellín: hacia una Política Pública

En Medellín se identifica un proceso que pretende implementar una política pública de Trabajo Decente para la ciudad. Este proceso tiene sus orígenes en las campañas lideradas por la Escuela Nacional Sindical ENS desde 2008.

El enfoque que la ENS le ha dado a sus campañas de Trabajo Decente se enmarca dentro de los principios y definiciones propuestos por la OIT. Sin embargo, aunque la ENS viene insistiendo desde 2008 en la importancia de que la ciudad discuta el tema y lo plasme en una política pública, su iniciativa no tuvo eco hasta el año 2010, cuando la administración municipal aceptó crear el Consejo Municipal de Empleo y Productividad.

Según Herrera y Coronel (2012, pág. 5)

No ha sido una práctica política frecuente que las autoridades se preocupen de manera decidida por un tema tan complejo como el empleo. Menos usual ha sido que decidan propiciar espacios de discusión que busquen convocar mediante acuerdos municipales la confluencia de fuerzas e intereses, en torno a dicho tema.

Por eso resulta novedosa la decisión de la Alcaldía de Medellín de crear el Consejo Municipal de Empleo y Productividad, como un espacio de discusión y diálogo social para que desde allí se determine una política pública de Trabajo Decente local.

Esta forma de articular esfuerzos e intereses y la motivación inicial liderada desde una organización social, marca una diferencia frente a las experiencias de Bahía y Santa Fe, impulsadas en principio por la administración pública.

El Consejo Municipal de Empleo y Productividad fue creado mediante un acuerdo municipal, y presenta la característica fundamental de haber sido pensado como un espacio tripartito. Este proceso contó con la asistencia y observación de la OIT.

Conformado el Consejo Municipal de Empleo, se define una agenda de trabajo y unas prioridades con el fin de obtener insumos para formular la política pública de Trabajo Decente. La secretaría técnica del Consejo la ejerce la oficina de Planeación.

Uno de los resultados del Consejo fue lograr la articulación entre la ciudad de Medellín y el Ministerio de la Protección Social (actualmente Ministerio de Trabajo), en relación con el aumento del número de inspectores laborales. Esto se logró gracias a los constantes y reiterativos diálogos entre la administración municipal y la cartera ministerial.

Otro resultado consistió en la aprobación de cuatro estudios con los que se busca entender las lógicas del mercado de trabajo local; reconocer experiencias pasadas sobre políticas de empleo, y ampliar la visión sobre el contenido que podría tener una política pública de Trabajo Decente local.

En tal sentido se aprueban los siguientes estudios:

- Balance de las propuestas de empleo en Medellín (1981-2011): revisión de los planes de desarrollo e iniciativas privadas.
- Políticas públicas de trabajo y empleo local: el caso de Medellín. Entrevistas a expertos y a académicos.
- Mapa de actores para la construcción de una política pública de Trabajo Decente en Medellín.
- La ciudadanía toma la palabra y construye discursos.

Estos resultados constituyeron el insumo para la formulación del proyecto de acuerdo de la política pública de trabajo para Medellín que, hasta el momento, no ha logrado aprobarse en el Concejo Municipal. Tal vez el cambio de administración y los ajustes necesarios en la estructura, así como la definición de prioridades (Plan de desarrollo), entre otros aspectos, han provocado que el proceso no haya culminado como previsto.

En aras de ejercer un aprendizaje mediado por experiencias, este es un aspecto que debe ser analizado para el caso de Bogotá, dado que la primera parte correspondiente a la creación de espacios y discusiones toma tiempo; la segunda aprobación del proyecto de acuerdo podría tomar más tiempo, si coincide con el calendario electoral<sup>44</sup>.

La propuesta de política pública de Trabajo Decente de Medellín se podría sintetizar en los siguientes elementos:

- Promoción del Trabajo Decente y equidad en el trabajo.
- Creación de un Observatorio de Trabajo Decente que cuente con un sistema de información para entender las realidades y tendencias del mercado; un sistema de evaluación de las políticas de empleo y mercado laboral; un informe semestral sobre equidad en el trabajo y uno anual sobre Trabajo Decente.
- La ciudad será promotora de la vigilancia e inspección para el cumplimiento de la legislación laboral<sup>45</sup>.
- Promover la educación y la formación para el empleo.
- Impulsar el comité Escuela-Universidad-Empresa-Estado para armonizar la oferta y la demanda educativa.
- Concurso promovido por la administración municipal para reconocer las empresas que asuman prácticas de Trabajo Decente.
- La ciudad se hace responsable de que sus contratistas atiendan las exigencias del Trabajo Decente.

En síntesis, y pese a que el proceso aún no ha culminado, Medellín se viene convirtiendo en una referencia para cualquier ciudad que decida emprender una apuesta en esta dirección, dado que ha logrado, en poco tiempo, construir una ruta de intervención local, articulada, participativa, con diálogo social y con una visión de política pública.

44 Esta consideración aplica en el caso que Bogotá decida aplicar la ruta descrita por la ciudad de Medellín. En tal sentido, convendría ir buscando consensos y apoyos en los espacios de decisión política, en función de los avances del proceso.

45 El financiamiento no lo realiza únicamente la ciudad; la intención es que esta se haga conjuntamente con el Ministerio.

### 3. Otras experiencias

En este apartado se incluyen algunas experiencias revisadas que podrían ser consideradas por su carácter metodológico, temático o político. No se hace una presentación exhaustiva de cada una de ellas; solo serán presentados los elementos considerados útiles dentro de un marco de recomendaciones para Bogotá.

El primer caso es Sao Paulo (Brasil). Se incluye dado que se trata de una experiencia inspirada en la lucha contra la exclusión, lo cual es una realidad y un común denominador para cualquier ciudad hoy. Además, el eje uno del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 - 2016 corresponde precisamente a “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”. En tal sentido, tal vez resulte apropiado revisar esta experiencia que trata de combatir integralmente los factores que determinan la exclusión social y que, por ende, están en la base de la exclusión laboral.

La segunda experiencia hace referencia al caso de Ica en Perú, región con vocación agrícola que ha experimentado recientemente un ‘boom agroexportador’, generador de una nueva demanda laboral, lo que plantea grandes retos, según Chacaltana (2007).

Finalmente, la tercera experiencia presentada concierne la cadena azucarera en México; la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) trajo consigo cambios en la industria que motivaron el estudio de esta industria con una visión de Trabajo Decente, como lo señala la OIT (2008).

#### 3.1 Sao Paulo (Brasil): alternativas de inclusión social

La ciudad de Sao Paulo cuenta con más de diez millones de habitantes; por sus características es considerada una perfecta síntesis de la totalidad del Brasil. Su población es heterogénea, tanto por las condiciones de desigualdad en los ingresos, como por razones de educación, desempleo y analfabetismo.

Según Abdala (s.f.), se realizó un diagnóstico ajustado sobre la situación de la población, buscando establecer las raíces de la exclusión. El resultado se obtuvo mediante la aplicación de cinco estudios, los cuales coinciden a la hora de reconocer la complejidad del cuadro social regional. Algunos de los resultados fueron:

- Índice de vulnerabilidad juvenil.
- Índice de desarrollo humano.
- Mapa de exclusión/inclusión social.
- Mapa de exclusión social de Brasil.
- Mapa de exclusión social de Bello Horizonte.

El interés de las autoridades locales por este tema, obedece a su preocupación por la desigualdad existente, pues como lo señala Abdala (s.f.) “[...] los indicadores de riqueza y de concentración de la riqueza son comparables con los de Estados Unidos, mientras que los indicadores de miseria y exclusión social son comparables solamente

a los africanos”.

Un aspecto que conviene destacar de este trabajo de Abdala (s.f.) es su planteamiento de que la exclusión actual ya no se semeja probablemente a la de los años ochenta; por lo tanto, no se puede medir de la misma manera. El paradigma de la exclusión se daba antes por razones de analfabetismo, baja escolaridad, emigrantes y familias numerosas; mientras que ahora se relaciona con la carencia de herramientas digitales, poca experiencia laboral y familias monoparentales.

Conviene considerar estas visiones de la exclusión social en el caso de Bogotá; existen localidades en la capital colombiana con características similares. Podría ser útil, en este sentido, analizar la posibilidad de incluir la exclusión como un tema de discusión para la política pública de Trabajo Decente.

El objetivo general propuesto por el programa en Sao Paulo consiste en luchar contra la pobreza y la exclusión social. La estrategia de intervención se articula sobre la base de nueve programas sociales; cuatro programas redistributivos, tres programas emancipatorios de la condición de pobreza y dos programas de desarrollo local.

Estos programas, según Abdala (s.f., pág. 11) corresponden a la primera línea de acción en la estrategia asistencial, caracterizados por provocar un verdadero impacto redistributivo. Dichos programas se orientan fundamentalmente a mejorar la repartición del ingreso; aunque operan en simultaneidad con los programas emancipatorios.

El programa de renta mínima<sup>46</sup> presenta varios efectos destacables, como la reducción de la deserción escolar que, además de elevar la escolaridad de niños y adolescentes, dinamiza la economía de la región. Dicho programa, administrado por la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad, atendió durante sus cuatro primeros años 309.000 familias paulistas (10 % de la población municipal), según Abdala (s.f.).

La idea de estos programas es lograr la autonomía de los individuos excluidos. Según Abdala (s.f., pág. 12), estos “cuentan con módulos que varían entre 4 y 24 meses para diferentes áreas de formación y emprendimientos llevados a cabo por el Programa Oportunidad Solidaria, con capacitación para empleos asalariados, emprendimientos particulares o comunitarios a través de los Programas de Capacitación Ocupacional”.

De acuerdo con Abdala (s.f.), estos programas sostienen a los anteriores en la medida en que dependen de una rearticulación socioeconómica de las fuerzas productivas y de los movimientos sociales de la región.

Los programas han sido diseñados mediante un esquema tripartito; la Prefectura Municipal de Sao Paulo los financia, en conjunto con el Gobierno Federal; existen, además, convenios de colaboración y financiación con entidades privadas, organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales.

---

46 Definido por la Ley N°13.265 del 02/01/2002.

### 3.2 El caso de Ica (Perú)

Según Chacaltana (2007), la región de Ica ha registrado de 2002 a 2006 un notable crecimiento en el empleo, máxime si se tiene en cuenta que el Ministerio de Trabajo solo difunde las cifras de empleo formal. Dicho crecimiento ha pasado de registros negativos en 2002 (-18,8%) a 29,9% en 2005, lo que representa casi 21 mil nuevos trabajadores, la mayoría de ellos en el sector agrícola (12.995).

Sin embargo, este empleo no representa necesariamente un empleo estable o mediado por un contrato a término indefinido, y solo puede entenderse como un empleo que cumple con la legislación laboral vigente, advierte Chacaltana (2007). Esto significa que muchos de los trabajadores que ingresan a laborar lo hacen mediante un contrato a término definido, una forma legal de contratación, pero temporal. Estima Chacaltana (2007) que de los 21 mil nuevos trabajadores registrados en 2005, poco más de 14 mil son temporales.

Estos aumentos en el número de empleos, especialmente en la agricultura, se explican por el carácter exportador que ha venido tomando la producción de la región, lo que ha provocado un 'boom agroexportador' en una región y en un país acostumbrados a la agricultura como medio de subsistencia.

Este boom ha hecho que personas de otras regiones hayan llegado a Ica con el fin de obtener un puesto de trabajo y mantener, al menos temporalmente, un nivel de ingresos, poniendo en evidencia una clara movilidad del factor trabajo entre regiones.

Este aspecto de la movilidad resulta importante, dado que en pocas ocasiones las regiones se preparan para atender fenómenos de este tipo, generalmente producidos por shocks externos susceptibles de ser anticipados. Este mismo análisis sobre la movilidad del factor trabajo entre regiones podría extenderse, también, para el caso de la movilidad del trabajo entre sectores económicos.

Según Chacaltana (2007) el 'boom agroexportador' ha generado unas dinámicas particulares entre la oferta y la demanda que, aparentemente, no han afectado los salarios ni el ingreso real; sin embargo, existen dudas sobre el tipo de empleo generado.

En esencia, Chacaltana (2007) plantea que resulta fundamental ampliar el ámbito de análisis para considerar si este fenómeno de aumento del empleo sin afectaciones en los ingresos ha resultado benéfico o contraproducente, a la luz del Trabajo Decente.

No existe una política en Ica al respecto. Tampoco aparece visible la construcción de una agenda de Trabajo Decente; sin embargo, Chacaltana (2007) se aproxima a ello, estableciendo unos puntos que vale la pena señalar.

Por ejemplo, su estudio de (2007) toma un grupo de diez indicadores de Trabajo Decente avalados por la OIT. Según los resultados, "las condiciones laborales de los empleados de fincas de agroexportación se cumplen en cinco de los diez indicadores de Trabajo Decente de manera sobresaliente; cuatro son debatibles y uno no se cumple".

El estudio revela que sobresalen los resultados asociados con oportunidades de empleo; no hay menores trabajando en empresas (trabajo inaceptable); existe buen trato laboral, ambiente laboral seguro y protección social. No hay discriminación por sexo, ni existen accidentes trascendentales. Sin embargo, se presentan dudas sobre las ganancias adecuadas, ya que si bien las empresas pagan lo mínimo exigido por la ley, según Chacaltana (2007) esto no es necesariamente adecuado, teniendo en cuenta el tipo de trabajo realizado. Además, las horas laborales decentes tampoco se cumplen. No obstante, el indicador con resultados más preocupantes es el diálogo social y las relaciones en el trabajo, pues se evidenció que no hay sindicatos o asociaciones laborales, ni negociación colectiva. En consecuencia, los trabajadores no participan de las decisiones relevantes.

### **3.3 La cadena del azúcar en México**

La apertura del mercado del azúcar en México debido a la entrada en vigencia del TLCAN, provocó una diversificación de los usos industriales de la caña y una reconversión y recalificación de la formación para el trabajo, según la OIT (2008).

La idea era aprovechar la coyuntura para pensar en un proceso de modernización del sector y de la industria; se quiso analizar este proceso a la luz del Trabajo Decente, debido a que se partía de una realidad en la que se reconocía la existencia de un déficit del mismo en el sector.

Bajo esta premisa se realizó un proceso de diálogo social con características tripartitas, en la cual se definieron acuerdos entre la Cámara de la industria azucarera de México y los sindicatos. Esto produjo un nuevo contrato de ley de la industria azucarera conducente al acuerdo de modernización integral.

Las deliberaciones y los acuerdos provocaron la definición de un espacio denominado Consejo Nacional Mixto de Modernización de la Industria Azucarera, desde donde se acordó realizar un estudio para analizar la situación y perspectiva de la cadena azucarera en México, considerando el enfoque de Trabajo Decente. La idea era rescatar desde allí elementos que sirvieran de base para la construcción de la política destinada a reducir el déficit de Trabajo Decente dentro de la cadena. Como resultados del proceso se rescata el diálogo social y la visión colectiva del proceso.

### **3.4 Recomendaciones: marco general de actuación para Bogotá (hacia una Bogotá humana y decente)**

Este marco general de actuación intenta definir una ruta metodológica para que el Distrito logre diseñar e implementar una Política Pública de Trabajo Decente. Se construye a partir de las experiencias documentadas, aunque en algunos casos se sugieren intervenciones o actuaciones, al margen de las experiencias.

Adicionalmente, se elabora bajo la premisa de que la administración distrital cuenta con la voluntad política para emprender un proceso que, como bien lo señala la OIT

(1999), entraña cambios políticos, técnicos y orgánicos.

Se recomienda que durante el proceso y la identificación de los ejes estratégicos u objetivos de la política, se mantenga como referencia los aspectos de la Agenda Hemisférica 2006-2015, dado que en ella se plantean desafíos, se definen objetivos y se establecen políticas generales para la generación de Trabajo Decente; lo que hace ineludible su consideración.

Habrà que entender que los lineamientos y las políticas allí planteadas deben ser revisadas y ajustadas para el caso de Bogotá; por lo tanto, en aras de recomendar una ruta de intervención, se hace necesario estudiar la agenda hemisférica, a la luz de la planeación de la ciudad, del contexto político, económico y social del Distrito y del marco normativo vigente sobre el TD en el país.

Es importante advertir que si se decide pensar en el diseño de una política o de una agenda de Trabajo Decente, esto no significa que estas se deban reducir a programas relacionados simplemente con el empleo. Obviamente el alcance y la dimensión que deben tener los respectivos programas y las acciones que se determinen están en un ámbito superior a la generación de empleo y a la formalización laboral, pues obliga a fijar condiciones y a ejercer control y vigilancia sobre estas. Sin ello, difícilmente se logra avanzar en la dirección correcta.

Otra recomendación en este punto tiene que ver con la documentación del proceso, en aras de conservar una memoria del mismo. Llama la atención que de las experiencias revisadas ninguna cuenta con una memoria que describa el proceso metodológico utilizado y resalte las bondades y las dificultades encontradas durante su construcción.

En este orden de ideas, la siguiente propuesta está organizada por momentos/fases, descritos de manera general, a los cuales se le asocian actividades y aspectos que deben ser tenidos en cuenta. No hay estimativos de tiempos para estas actividades, ni para cada uno de los momentos/fases, dado que esto obedece a las dinámicas particulares de Bogotá. En otras palabras, el cronograma detallado de tiempos será una construcción que la SDDE debería realizar, según sus planes y la ejecución de actividades relacionadas.

Momentos/fases:

1. Acuerdos y marcos de entendimiento.
2. Protocolización de acuerdos y entendimientos.
3. Definición de agendas de trabajo, según ruta elegida para la construcción de la política pública de Trabajo Decente de Bogotá.
4. Lanzamiento de la política pública de Trabajo Decente e implementación de la estrategia de comunicación y difusión.
5. Seguimiento y evaluación de la política pública de Trabajo Decente.

Estos momentos/fases se plasman de manera cronológica y secuencial. A continuación se detalla cada uno de ellos.



Tabla 15: Momento/fase 1: Definición de acuerdos y marcos de entendimiento

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
1. Acuerdos y marcos de entendimiento	Definición de actores clave (tripartitos) y creación de espacios para la presentación general de la propuesta de intención.	Definir previamente los actores que harán parte del espacio tripartito y las organizaciones nacionales e internacionales para convocar. Resulta fundamental que desde el principio del proceso se garantice la presencia de concejales y congresistas, quienes podrían ayudar en fases posteriores.
		Revisar con el Ministerio de Trabajo la vigencia de los acuerdos ratificados por el Gobierno Nacional con la OIT, con el fin de acoplar la propuesta a los marcos normativos existentes.
		Convocar a los actores definidos a un espacio para la presentación de la propuesta (intención), que puede llevar por objetivo la creación de una Política Pública De Trabajo Decente para Bogotá. Dicha propuesta debe intentar responder a la pregunta ¿para qué una Política de Trabajo Decente para Bogotá? En este punto es importante considerar los aspectos locales; por ejemplo, la pobreza, inequidad, desigualdad, ingresos, calidad de vida y dignidad, entre otros. Este objetivo inicial podría cambiar más adelante, pudiendo terminar la política pública con otro objetivo, lo cual no es grave. La experiencia internacional indica que luego de esta presentación se definen mesas de trabajo (temáticas) para avanzar hacia otro momento/fase. En este caso, la coordinación estaría a cargo de la Alcaldía de Bogotá y el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, en Medellín se optó por crear, mediante acuerdo, el Consejo Municipal de Empleo y Productividad; como órgano de consulta y responsable del diseño de la política pública de trabajo decente.
		Solicitar asistencia técnica a la OIT y definir memorando de entendimiento.
		Solicitar acompañamiento permanente al Ministerio de trabajo y definir marco del acuerdo.
		Garantizar espacios tripartitos para presentar la propuesta (intención)

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 16: Momento/fase 2: Protocolización de acuerdos y entendimientos**

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
2. Protocolización de acuerdos y entendimientos.	Firmas de los acuerdos y entendimientos según la ruta elegida.	Firma de un acuerdo y compromiso con los actores que voluntariamente decidan hacer parte activa del proceso. Verificar composición tripartita.
		Firma de un memorando de entendimiento con la OIT, si previamente el organismo considera que es la mejor vía. La visibilización que la OIT pueda hacerle a dicho memorando de entendimiento resulta importante. Su protocolización debe darse en un escenario tripartito con los actores, y en presencia de la OIT y del Ministerio del Trabajo, cada uno con su papel y responsabilidad definidos.
		Sería conveniente que la Alcaldía solo liderara directamente el momento/fase 1, y considerara la posibilidad de crear el Consejo Municipal de Empleo, por definición, tripartita. La ventaja de esta instancia es que los actores se empoderan del espacio y asumen su papel protagónico como hacedores de política. Esto legitima el proceso y ofrece garantías a las organizaciones. Brinda, además, las bases necesarias para el diálogo social, elemento fundamental en este proceso.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 17: Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 1**

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
3. Definición de agendas de trabajo según ruta elegida para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá	Ruta 1: Mesas temáticas	Definición de las mesas temáticas. Pueden ser organizadas según las prioridades del Plan de Desarrollo o de los estudios con que cuente la SDDE.
		El proceso depende de la coordinación general que, según las experiencias revisadas, es desarrollado por la autoridad local o el Ministerio de Trabajo.
		Garantizar participación tripartita en cada una de las mesas.
		Invitar permanentemente a la OIT y al Ministerio de Trabajo, según acuerdos y entendimientos firmados.

Tabla 17: Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 1

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
3. Definición de agendas de trabajo según ruta elegida para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá	Ruta 1: Mesas temáticas	El objetivo de las mesas temáticas apunta a documentar la realidad sobre el tema específico de la mesa y justificar su posible inclusión en la Política Pública de Trabajo Decente. La Provincia de Santa Fe utiliza los foros y los seminarios como espacios para socializar los resultados. Si la SDDE cuenta con estudios técnicos sobre los temas de cada mesa, podrían ser suministrados como insumos y ser estudiados y contrastados.
		Definir agenda de trabajo de cada mesa, es decir, la forma como llevará a cabo la evaluación y la documentación de su tema. Es aconsejable que las mesas utilicen en la medida de lo posible metodologías semejantes en aras de obtener al final productos más homogéneos y comparables. Esto facilita la identificación de los temas centrales de la política. En esencia, se busca hacer un diagnóstico de cada tema elegido, en donde se reflejen los indicadores de Trabajo Decente.
		Con los productos de las mesas temáticas, se apunta a consensos que permitan identificar los temas centrales (ejes prioritarios, según Bahía; objetivos, según Santa Fe; programas, según Magdalena).
		A partir de los temas priorizados se elabora el documento de Política Pública de Trabajo Decente para Bogotá. Se sugiere seguir los protocolos necesarios para su reconocimiento y legitimación (trámites administrativos, legislativos, logísticos, etc.).
		Nota: En virtud al diálogo social que debe acompañar las discusiones de las mesas temáticas, es conveniente que dichas mesas sugieran la forma ideal para el lanzamiento de la Política Pública de Trabajo Decente. Asimismo, deben sugerir la estrategia de comunicación que permita difundir y socializar la política pública.
		Recomendación: debido a que la política pública debe ser objeto de seguimiento y evaluación, es aconsejable pensar en el montaje de un observatorio que realice seguimiento, monitoreo y prospectiva. Si se decide emprender este montaje, es necesario que el primer producto del observatorio responda a su marco conceptual y metodológico.
		Recomendación: si se decide no apostarle a la construcción del observatorio, es necesario entonces que se defina la metodología de seguimiento, estableciendo claramente variables, indicadores y responsables.

Fuente: Elaboración SDDEpropia.

**Tabla 18: Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 2**

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
<p>3. Definición de agendas de trabajo según ruta elegida para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá</p>	<p>Ruta 2: Creación de Consejo Municipal de Empleo</p>	<p>Según los actores (tripartitos) convocados en el momento/fase 1, se cita nuevamente con el objetivo de explicar la ruta de trabajo que conducirá hacia la Política Pública de Trabajo Decente para Bogotá.</p>
		<p>Un borrador de proyecto de acuerdo debe ser diseñado entre todos los actores, permitiendo la creación del Consejo Municipal de Empleo para Bogotá. El caso de Medellín puede servir de referencia.</p>
		<p>Iniciar trámite legislativo del proyecto de acuerdo.</p>
		<p>Producto: Acuerdo Municipal que crea el Consejo Municipal de Empleo.</p>
		<p>Luego del Acuerdo Municipal, el Consejo define su agenda y funcionamiento; su estructura debió haber sido definida en el Acuerdo. Medellín realizó cuatro estudios iniciales que le permitieron diseñar un proyecto de acuerdo de la política pública. Bogotá ya ha avanzado en esto, pues realiza dos de aquellos cuatro estudios (Aprendiendo del mundo y balance de las propuestas de empleo). El propósito es contar con unos insumos técnicos que permitan construir un borrador del proyecto de acuerdo de la Política Pública de Trabajo Decente. No se puede olvidar la importancia de la construcción colectiva y el diálogo social. Si la SDDE cuenta con estudios técnicos sobre evaluación de realidades o tiene ya definido unos temas prioritarios, podrían ser sometidos a juicio del Consejo. Esto ayudaría mucho en el avance de la formulación de la política pública y evitaría caer en tantos diagnósticos.</p>
		<p>Redactar el proyecto de acuerdo de la Política Pública de Trabajo Decente para Bogotá.</p>
		<p>Nota: Invitar permanentemente a la OIT y al Ministerio de Trabajo, según acuerdos y entendimientos firmados.</p>
		<p>Nota: Es responsabilidad del Consejo Municipal sugerir la forma de lanzamiento de la Política Pública de Trabajo Decente y la estrategia de comunicación que permita difundir y socializar dicha política.</p>

Tabla 18: Momento/fase 3: Definición de agendas de trabajo – ruta 2

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
3. Definición de agendas de trabajo según ruta elegida para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá	Ruta 2: Creación de Consejo Municipal de Empleo	<p>Recomendación: En virtud a que la política pública debe ser objeto de seguimiento y evaluación, es aconsejable pensar en el montaje de un observatorio con el fin de que se realice seguimiento, monitoreo y prospectiva. Si se decide emprender este montaje, es necesario que el primer producto del observatorio responda a su marco conceptual y metodológico.</p> <p>Recomendación: si se decide no apostarle a la construcción del observatorio, es necesario entonces que se defina la metodología de seguimiento, estableciendo claramente variables, indicadores y responsables.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19: Momento/fase 4: Lanzamiento de la política pública de trabajo decente

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
4. Lanzamiento de la Política Pública de Trabajo Decente e implementación de la estrategia de comunicación y difusión.	Presentar públicamente la política diseñada, explicando sus bondades de construcción colectiva; la razón de los temas o ejes estratégicos definidos; el diálogo social incorporado, y la asistencia de la OIT y demás organizaciones y actores participantes.	<p>Identificar el mejor escenario para el lanzamiento.</p> <p>Presencia de la OIT (quién debió acompañar el proceso) y las demás instituciones acompañantes y colaboradoras que se hayan incorporado desde el principio.</p> <p>Emprender estrategia de comunicación y difusión.</p> <p>Comentario: Si previamente se decidió construir el observatorio, es necesario pensar también en su lanzamiento. Dificilmente podría coincidir con el lanzamiento de la política pública, salvo que los trabajos se hubiesen desarrollado de forma paralela. Si no coinciden, se debe pensar en un lanzamiento independiente.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20: Momento/fase 5: Seguimiento y evaluación de la política pública de trabajo decente

FASES/ MOMENTOS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ACTIVIDADES O ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA
5, Seguimiento y evaluación de la Política Pública de Trabajo Decente	Aplicar la metodología de seguimiento seleccionada en cualquiera de las rutas previas	Definir los equipos de trabajo y las responsabilidades institucionales para llevar a cabo la estrategia de seguimiento.
		Conviene continuar trabajando de manera tripartita.
		La OIT debe seguir haciendo parte del proceso. Ello podría resultar novedoso, dado que según las experiencias documentadas, ninguna refleja un seguimiento sistemático como el que aquí se propone.
		El Ministerio de Trabajo debe apoyar técnica y operativamente este proceso.
		Presentar los informes técnicos producto del seguimiento y las evaluaciones previstas.

Fuente: Elaboración propia.



## CAPITULO 4

### BOGOTÁ APRENDE DEL PASADO

**Manuel Reina Salgado**<sup>47</sup>

**Sergio Raúl Chaparro**<sup>48</sup>

**Hollman Sierra Suarez**<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magister de la misma universidad. Tiene experiencia de más de nueve años en los temas de relaciones e instituciones laborales, políticas de empleo, poblaciones especiales, y diálogo social. Ha participado en la construcción de política en estas áreas desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Trabajo de Colombia. Ha trabajado, adicionalmente, con la Escuela Nacional Sindical y en la Organización Internacional del Trabajo como contratista externo.

<sup>48</sup> Economista y candidato a Magister en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, y filósofo de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-, asesor político en el Concejo de Bogotá, consultor de la Defensoría del Pueblo y del Centro de Memoria Histórica. Es coautor del libro Trabajo Digno y Decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas publicado por la Procuraduría General de la Nación, el Programa de Derechos Humanos de USAID y DeJuSticia

<sup>49</sup> Economista de la Universidad del Magdalena. Ha sido docente por cuatro años, en especial en las áreas de introducción a la economía. Ha trabajado como colaborador en diversos estudios, entre ellos del libro Balance de las propuestas de empleo en Medellín (1981-2011), editado por la Escuela Nacional Sindical.





**E**l presente capítulo tiene el objetivo de exponer analíticamente la política laboral de los últimos gobiernos de la ciudad y extraer lecciones para la formulación de una política de Trabajo Decente de largo plazo, adoptada por el Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

Dicho objetivo pretende superar un dilema inicial que surgió con la construcción de esta investigación; son numerosos los textos elaborados para la ciudad que describen sus condiciones laborales, y para el propósito de este texto, que dan cuenta de recomendaciones de políticas, programas y acciones para el desarrollo de su política laboral. De alguna manera, estas recomendaciones se han decantado en las acciones que adelanta el Distrito Capital. No se busca realizar una reiteración de dichos documentos, ni tampoco hacer recomendaciones que en uno u otro espacio, público y privado, han ido documentándose para la ciudad. Por el contrario, se busca consolidar un texto que contribuya al propósito de construir una política de Trabajo Decente para Bogotá.

En ese sentido, el presente documento contiene la exposición concreta de la política, programa o medida correspondiente que han realizado las dos administraciones anteriores de la ciudad, con algún nivel de injerencia sobre los objetivos del Trabajo Decente. En este contexto, una conclusión fundamental del presente documento es que las políticas laborales de las anteriores administraciones deben desarrollarse y apuntalarse con los objetivos del Trabajo Decente, al tiempo que complementarse con espacios no asumidos en los pasados contextos de política.

El capítulo inicia con la presente introducción. La primera parte se titula “La transformación administrativa, institucional y política de Bogotá como premisa de la política de Trabajo Decente”; su objetivo es presentar brevemente la reforma administrativa del Distrito y su impacto sobre las capacidades institucionales, en materia de desarrollo económico. De igual forma, se expone la concepción del desarrollo y el enfoque político de los últimos gobiernos (1998-2013), como premisas de una política de Trabajo Decente.

En la segunda parte del documento se presentan los “mecanismos de política para el logro de un Trabajo Decente”, con el propósito de describir aquellas políticas y programas que relacionan la política económica con la laboral, y en las que, de acuerdo con su funcionamiento, es posible modificar los grandes indicadores del mercado de trabajo. Dentro de este contexto se presenta lo realizado por las anteriores administraciones distritales y la opinión de investigadores, hacedores de política y protagonistas del mundo del trabajo en la ciudad.

Bajo el mismo esquema, en la tercera sección se presentan los “mecanismos de política para la inserción de poblaciones especiales en el camino del Trabajo Decente”.

En la cuarta sección se presentan las acciones realizadas por la administración frente a las relaciones laborales y el desarrollo del diálogo social en Bogotá. Igual que en las partes anteriores, el documento presenta una aproximación conceptual, una valoración de las medidas implementadas en el Distrito por gobiernos pasados –particularmente en Bogotá sin Indiferencia y Bogotá Positiva-, y la visión de responsables de política, actores sociales e investigadores.

Al final del capítulo, se presentan las recomendaciones de política específicas para el logro del Trabajo Decente en la ciudad.

## 1. La transformación administrativa, institucional y política de Bogotá como premisa de la política de Trabajo Decente

Después de casi treinta años de funcionar con una misma estructura administrativa, y quince años después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, el Concejo de Bogotá aprobó, por iniciativa de la Administración de Luis Eduardo Garzón, el Acuerdo 257 de 2006 que realizó una profunda reforma administrativa.

---

*En lo que compete a las capacidades del Distrito para formular una política laboral cabe destacar un punto crucial: la reforma administrativa de 2006.*

---

El diagnóstico antes de la reforma señalaba la existencia de un gran número de instituciones dispersas, que actuaban desarticuladas de las políticas de la administración central, con duplicidad de funciones y una deficiente atención al ciudadano.

En lo que compete a las capacidades del Distrito para formular una política laboral cabe destacar un punto crucial: la reforma administrativa de 2006. Se trata de la autonomía que el tema de desarrollo económico ha adquirido frente a la política social. Con la estructura administrativa anterior las acciones en materia de desarrollo económico estaban dispersas en varias entidades, principalmente en la Secretaría de Planeación y en la de Hacienda. La política social sí tenía una entidad responsable que era el Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-. La combinación entre una estrategia económica dispersa e inconsistente y una política social más estructurada, terminaba por subordinar la segunda a la primera. De esta forma, el combate a la pobreza y la exclusión se hacía principalmente a través de la política asistencial, sin complementarla con estrategias de inclusión productiva. En palabras de Consuelo Corredor, quien lideró tanto la Secretaría de Integración Social como la Secretaría de Desarrollo Económico en la fase de transición (Corredor, 2010: 169):

Una de las grandes falencias cuando se trata de combatir la pobreza y la exclusión radica en que la política social suele dejar de lado la incorporación de estrategias explícitas para democratizar las oportunidades económicas, corriendo el riesgo de mantener el divorcio entre lo económico y lo social y, a la vez, dejando que tal política se reduzca a acciones de asistencia; a mantener una dependencia de los servicios sociales sin superar la situación de vulnerabilidad, o a ignorar las capacidades de las personas como actores de su propio devenir.

La creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico –SDDE– trató, entre otras cosas, de responder a esta falencia y superar el divorcio entre política económica y social. Su objetivo principal fue formulado en estos términos: “crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad-región” (art. 74, Acuerdo 257 de 2006).

Con este indudable avance la ciudad ganó una plataforma institucional desde la cual promover y fomentar la inversión, la productividad y el empleo, y emprender acciones no solo para direccionar el desarrollo económico local más allá de las tendencias, a veces anárquicas, de una ciudad que se expande de forma depredadora sobre su entorno, al vaivén de las variables macroeconómicas exógenas y de su inserción en la economía nacional e internacional; sino acciones, también, para que ese crecimiento económico se traduzca en una mayor garantía de los derechos de toda la población, y en una convergencia real de oportunidades entre sus habitantes.

### **La evolución en las concepciones del desarrollo y el enfoque político de los últimos gobiernos como premisas de una política de Trabajo Decente**

Bogotá ha logrado una transformación importante de la cultura política en los últimos años, pese a que no ha sido suficiente para evitar episodios de mala gestión pública. Los habitantes de la ciudad, de diversos orígenes y con múltiples influencias culturales, han empezado a apropiarse de la dimensión política de ser ciudadanos y ciudadanas.

El cambio cultural ha generado una indudable cualificación de la política pública. Los sucesivos gobiernos han interpretado el interés ciudadano, poniendo énfasis en distintos aspectos del desarrollo de la ciudad; pese a las tensiones políticas entre las diferentes administraciones, es indudable que ha ocurrido un importante aprendizaje institucional que se incrementa y perdura con el paso del tiempo. A continuación se destacarán los rasgos más notables de ese aprendizaje, resaltando la concepción del desarrollo y los principales aportes realizados por los gobiernos de la ciudad entre el período 1998-2013.

1. Por la Bogotá que queremos. 1998-2001. El plan de desarrollo del gobierno de Enrique Peñalosa se propuso generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico<sup>50</sup>. Hizo énfasis en fortalecer las capacidades de Bogotá para afrontar los retos del nuevo milenio.

La prioridad en la asignación presupuestaria fue dada a los programas de interacción social (27.4%); movilidad (22.8%); urbanismo y servicios (19.0%), y desmarginalización

<sup>50</sup> Acuerdo 6 de 1998. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535#1> Consultado el 21 de febrero de 2013.

(Restrepo, 2006: 80). Esto refleja una interpretación del interés público en clave de la necesidad de impulsar la modernización física de la ciudad.

2. Bogotá, Para vivir todos del mismo lado. 2001-2004. En el segundo gobierno de Antanas Mockus el Plan de Desarrollo, adoptado por decreto, se propuso como objetivo avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde se aprendiera a vivir en paz con la propia conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado<sup>51</sup>.

Las prioridades en la asignación presupuestal se acordaron a las siguientes áreas: productividad (36,2%), educación (26,8%) y justicia social (19,4%). Esta distribución de los recursos refleja una concepción del desarrollo que reconoce el fortalecimiento de la dimensión económica de la ciudad como un instrumento necesario y suficiente para la inclusión, en donde la política social empieza a emerger como estrategia autónoma del Estado, a pesar de permanecer aún en un segundo plano.

En materia de desarrollo económico, las administraciones de Peñalosa y de Mockus desarrollaron el discurso de la competitividad como el resultado del aumento de los niveles de capacitación de la población, el apoyo del Estado al sector empresarial y la innovación como cuota aportada por los empresarios. Por su parte, el apoyo a la inserción laboral se basaba en un enfoque de oferta –capacitar a las personas para facilitar su inserción al mercado laboral– y de coordinación entre oferta y demanda –a través de mecanismos para apoyar la búsqueda de empleo–.

3. Bogotá sin indiferencia. 2004-2008. Con la llegada del alcalde Luis Eduardo Garzón y con ello, por primera vez, de un mandatario de un partido de izquierda elegido por voto popular en Bogotá, la gestión pública en el Distrito asumió como su principal prioridad la política social. El Plan de Desarrollo tenía como objetivo construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta, que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva<sup>52</sup>.

El enfoque de derechos empezó a ser el fundamento para la construcción de las políticas públicas en la ciudad. Y el criterio poblacional (que reconoce las diferencias entre el

51 Decreto 440 de 2001, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004. BOGOTA para vivir todos del mismo lado. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0> Consultado el 21 de febrero de 2013.

52 Acuerdo 119 de 2004, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0>. Consultado el 21 de febrero de 2013.

ejercicio de los derechos de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, entre otras poblaciones) también se asumió como un eje transversal de la acción estatal.

En consecuencia, la administración de Bogotá sin Indiferencia hizo un énfasis especial en el componente social y en el desarrollo del Estado Social de Derecho con enfoque territorial y poblacional.

En materia de desarrollo económico, con la reforma administrativa el gobierno dejó sentadas las bases de una nueva institucionalidad que se ha convertido en la plataforma desde la cual hoy se desarrollan las políticas públicas en este campo.

4. Bogotá Positiva 2008-2012. En materia de desarrollo económico la ciudad logró un avance importante con la formulación, tras un proceso de deliberación amplio con distintos actores, liderado por la Secretaría de este sector, de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico<sup>53</sup>, primera estrategia planeada y concertada que la ciudad ha adoptado en este campo, y que le ha permitido a la Secretaría de Desarrollo Económico ganar aliados en la sociedad civil; identificar los instrumentos concretos de política con los que puede contar, y empearlos a aplicar para probar su efectividad. Se trata de la primera política en materia de desarrollo económico que el Distrito trazó con una visión de Estado y no de gobierno, pues su ejecución se proyectó a 2038, más allá del período de vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

Este plan de desarrollo transformó el eje de intervención del anterior, al concentrarse en el desarrollo de la ciudad, apuesta que podría afectar positivamente a toda la población. Por esta razón las acciones en mejoramiento de la competitividad y productividad, y en general las iniciativas que potencian el crecimiento económico de Bogotá, han tenido una especial acogida.

5. Bogotá Humana. 2012-2016. El Plan de Desarrollo en curso del alcalde Gustavo Petro se ha propuesto como objetivo mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y a la adolescencia, con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también se buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas<sup>54</sup>. Además del eje que busca combatir la segregación social, el Plan se estructura en otros dos componentes: ordenar la ciudad en torno al agua y mitigar los efectos del cambio climático, y defender lo público.

53 Decreto 064 de 2011. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=41651>. Consultado el 22 de febrero de 2013.

54 Acuerdo 489 de 2012. "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana". Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=47766#0>. Consultado el 22 de febrero de 2013.

El enfoque de derechos se ve complementado acá con una apuesta por el desarrollo humano, entendido como el aumento de las capacidades de toda la población, sin lugar a discriminaciones, para llevar la vida que desean vivir. El criterio territorial del Plan es explícito, la desigualdad en las oportunidades de desarrollo humano se manifiesta en el territorio: un niño de Ciudad Bolívar no tiene las mismas posibilidades de desarrollar el proyecto de vida que quiere que uno de un barrio de estrato 6 en las localidades de Chapinero o Usaquén. Existe pues un componente socio-espacial de la segregación que las estrategias del Plan se orientan a combatir.

En contraste con los gobiernos anteriores, que se concentraron en la intervención sobre la oferta de fuerza de trabajo, la política de empleo y el fomento a la actividad económica, la Bogotá Humana busca “potenciar la capacidad de las familias para acceder a bienes que consideren valiosos en el marco de sus proyectos de vida. Se pretende incrementar el ingreso disponible de los hogares de menores recursos, mediante la reducción del gasto en aquellos componentes de la canasta familiar que dependan del gobierno distrital y la carga impositiva de los pobres, en un contexto de sostenibilidad financiera de la ciudad”. (PDD, 2012: 24).

El gobierno de Gustavo Petro ha propuesto:

“Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programas de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza...”. (PDD, 2012: 25).

Con esta apuesta se abre la posibilidad de que además de los instrumentos con los que se intervenía sobre la oferta laboral en gobiernos anteriores, se utilicen en el marco de la política de Trabajo Decente, adoptada por el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, estrategias complementarias que aborden otros componentes del trabajo y los ingresos, desde ópticas más integrales.

## 2. Mecanismos de política para el logro del Trabajo Decente

Existe en el presente un relativo consenso sobre las acciones de política laboral pertinentes para la generación de empleo de las ciudades y de los países. Algunas de ellas se presentan con denominaciones diferentes, pero todas buscan un objetivo común: brindar servicios especializados de empleo que permitan la inserción laboral de los trabajadores y consolidar sectores productivos determinados.

Esta visión de direccionamiento del mercado de trabajo, contrasta con postulados tradicionales y ortodoxos que señalan que los mercados pueden autorregularse, por lo que la acción gubernamental no solo resulta innecesaria, sino que en varias dimensiones

se considera contraproducente. Ello, para el caso de Colombia, condujo a un paulatino declive de los servicios y políticas de empleo, y finalmente a la reducción y eliminación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Si bien en el ámbito local el escenario no ha sido dramático como en todo el país, tanto Colombia como Bogotá están en proceso de consolidar una institucionalidad laboral que permite el direccionamiento de variables con objetivos específicos.

Por otro lado, a pesar de que la OIT no ha desarrollado integralmente recomendaciones sobre propuestas de política para Trabajo Decente, y solo ha plasmado con precisión su visión, los pilares que lo componen y algunos indicadores para su medición<sup>55</sup>, es posible discernir en sus textos algunos aspectos importantes de política. Al mismo tiempo, estos esquemas son objeto de asistencia técnica en los diversos países del mundo.

Como consecuencia de ello, se ha sustraído de la política laboral contemporánea aquellos programas, acciones y medidas utilizados por los países para el logro de sus objetivos laborales y sociales, y que al tiempo pueden contribuir a alcanzar el Trabajo Decente. Se presenta así un marco analítico de política para enfocar lo realizado por el Distrito en las pasadas administraciones, y para hacer así mismo recomendaciones a la política pública en construcción. Las siguientes subsecciones buscan este propósito.

## 2.1 Mecanismos de política laboral contemporáneos o integración de la política económica y laboral

A continuación se procede a realizar una selección de instrumentos de política laboral contemporáneos. Dentro de estos instrumentos se resaltan aquellos que contribuyen a integrar la política laboral y económica.

### Marco de cualificaciones

El aprendizaje durante toda la vida resulta ser el reto educativo, económico y laboral más importante de las ciudades y países en la actualidad. Ello resulta del desarrollo de la economía moderna, donde el uso de las ideas más que de las habilidades físicas, y el de las tecnologías, en lugar de la producción de subsistencia, resultan trascendentales. Al mismo tiempo, con los nuevos desarrollos e innovación de productos y servicios, es esencial que los trabajadores tengan la capacidad de asumir constantemente nuevos aprendizajes y aplicarlos en sus lugares de trabajo.

La manera de materializar el aprendizaje durante toda la vida se localiza en los denominados Marcos de Cualificaciones (MC), instrumentos que permiten articular y dar movilidad a los trabajadores y aprendices en la educación formal, la no formal (lugares de trabajo), y la informal (a través de las comunidades)<sup>56</sup>. Estos instrumentos surgen con el fin de afianzar la movilidad entre los diferentes niveles educativos y de formación para el trabajo (educación técnica, tecnológica, universitaria, vocacional, y

<sup>55</sup> Ver primera parte de este documento.

<sup>56</sup> Ver BM (2003).



para el trabajo), así como de estos hacia el mercado de trabajo<sup>57</sup>.

Claramente, un Marco de Cualificaciones como instrumento técnico, implica una conexión profunda con las necesidades del sector productivo de las ciudades y sus apuestas de transformación económica y social. Al mismo tiempo, constituyen la base para la realización de una prospectiva laboral (numeral “b”, presentado a continuación), y de la gestión del empleo (numeral “c”). Un MC articulado al proceso de construcción productiva de la ciudad resulta fundamental para hacer frente a la competencia internacional de Bogotá, y apuntalar la consolidación del mercado interno y externo.

Finalmente, el Banco Mundial –BM– (2013) señala que la financiación tanto del MC como de los procesos de aprendizaje durante toda la vida debe ser pública y privada, sin embargo, de acuerdo con los autores, “[...] los subsidios deberían constituir la mayor fuente de financiación para los estudiantes de bajos recursos”, y “[...] la intervención gubernamental, más allá de la adquisición de conocimiento y habilidades básicas, debería orientarse a los aprendices que pertenecen tanto a grupos excluidos o de bajos recursos, como a personas que enfrentan barreras importantes para el aprendizaje”.

### **Prospectiva laboral**

La definición de apuestas productivas y la promoción de sectores estratégicos, en especial de alto valor agregado, pueden ser seleccionadas desde la perspectiva de generación de empleo e ingresos. Esta selección que le corresponde a la política económica de la ciudad, solo puede ser sostenida de manera dinámica por un Marco de Cualificaciones que les otorgue a los trabajadores unas competencias pertinentes, las cuales deben ser definidas por la demanda del sector productivo y el desarrollo de la ciudad. Ahora bien, estos procesos pueden fortalecerse a través de un análisis y de un conjunto de medidas dirigidas a proyectar las necesidades de las ocupaciones de una ciudad (déficits y excedentes), y desde allí contribuir al establecimiento de parámetros para la formación de los trabajadores. En la literatura esto se conoce como perspectiva laboral o planeación de los recursos humanos<sup>58</sup>.

La prospectiva laboral implica la conformación de un sistema de análisis del mercado de trabajo, que incluye dimensiones demográficas, educativas y de ramas de actividad económica, desde una visión de oferta laboral; y de evolución de la producción, la productividad y los sectores económicos, desde la demanda. La interacción del mercado se visualiza por el desempleo, los movimientos de salarios, precios, y las relaciones de uso de los factores de producción en los sectores<sup>59</sup>.

La prospectiva laboral también incluye modelos de seguimiento y evaluación que analizan las actividades de las instituciones de formación para el trabajo, a través de tasas de rendimiento que miden costos y beneficios sociales. De esta manera, existe una ordenación de relaciones con criterios de productividad, equidad y logros para los

57 Ver Caro y Casas (2011).

58 Por ejemplo ver MT Y SENA (1982).

59 MT Y SENA (1982:49).

trabajadores, empleadores y la sociedad, en su conjunto<sup>60</sup>.

Las instituciones de formación para el trabajo están cubiertas por subsistemas del sistema de prospectiva laboral, con dos componentes de análisis interno. El primero determina la capacidad operativa, técnica y financiera de las instituciones, con la respectiva presencia en el territorio. El segundo evalúa la gestión administrativa y pedagógica según los recursos a su alcance.

La interrelación de las anteriores partes constituye un sistema de prospectiva laboral, el cual brinda criterios técnicos tanto en la definición de apuestas productivas (incluyendo variables de empleo e ingresos), como un marco para los procesos de gestión del empleo, a través de un sistema de intermediación laboral (numeral “c”). Esta dinámica que se retroalimenta lo largo del tiempo, permite transformar las condiciones económicas y sociales de un área geográfica. De la misma manera, el sistema así expuesto, junto con el Marco de Cualificaciones, constituyen la base esencial para la administración de las políticas laborales y la configuración de rutas integrales que permitan a las poblaciones especiales superar su condición dentro del mercado de trabajo.

### **Gestión del empleo e intermediación laboral**

La gestión del empleo busca, a través de diferentes políticas y servicios, la transformación de la oferta y demanda de trabajo, de manera a crear una conexión entre las dos. En otras palabras, la gestión del empleo es realizada por un tercer actor del mercado de trabajo, que promueve acciones para el emparejamiento de perfiles laborales, es decir, entre la oferta (aspirante) y la demanda (vacante). Este tercer actor es un “intermediario”, por lo que generalmente se asocia a la gestión del empleo la intermediación laboral.<sup>61</sup>

Las labores de esta intermediación son: acondicionamiento del perfil laboral y acercamiento de las vacantes existentes; físicas (las oficinas de empleo suelen ser espacios de acompañamiento para las empresas que anuncian vacantes y buscan trabajadores, así como para los aspirantes a un puesto de trabajo); virtuales (existen espacios donde se ofrecen estos servicios a través de Internet); institucionales (existen actores públicos y privados encargados de dicha intermediación), y a través de agencias concretas que realizan una gestión específica sobre la mano de obra para acelerar y optimizar la consecución de un puesto de trabajo y disminuir el desempleo friccional, es decir, aquel que se deriva del desconocimiento de la existencia de una ocupación acorde con el perfil del trabajador que busca empleo.

La intermediación laboral en la mayoría de países, ciudades y áreas geográficas que la desarrollan, presenta una institucionalidad base robusta. Las oficinas de empleo prestan diversos servicios, entre los que se encuentra el registro de hojas de vida de los trabajadores y las vacantes a disposición de los empleadores<sup>62</sup>. Asimismo, estos espacios acercan otros servicios de empleo para el trabajador, quien recibe acompañamiento para las gestiones antes descritas. Las agencias redireccionan a los desempleados así

60 *Ibíd.*

61 Ver Guataquí y otros (2011).

62 Véase por ejemplo <https://illinoisjoblink.illinois.gov/ada/>.

mismo al sector educativo o a la formación para el trabajo, de ser el caso; y acercan diversos seguros y subsidios laborales (administran los seguros de desempleo)<sup>63</sup>.

Esta forma de observar la gestión del empleo se conecta directamente con las acciones de prospectiva laboral y Marco de Cualificaciones expuestas anteriormente. En general, estos tres tipos de instituciones permiten el desarrollo de acciones que mejoran la empleabilidad de los trabajadores y consolidan las apuestas productivas de los países, las regiones o las ciudades. También constituyen un excelente vínculo con aquellas políticas sociales que buscan la inserción social y laboral de poblaciones especiales. A partir de esta institucionalidad, es posible construir rutas integrales de inserción laboral con acompañamientos permanentes y cualificados.

### **Formación para el trabajo**

La educación y formación para el trabajo (EFT) es una política social esencial, y una política activa de mercado de trabajo. En la EFT es donde se ha hecho mayor énfasis en las recomendaciones de política laboral, debido a su importancia en la distribución de las ocupaciones de la sociedad y las posibilidades de ascenso social. No se presenta una descripción de sus modalidades y espacios, solo se resalta su importancia para la configuración de la Política Pública de Trabajo Decente. Necesariamente, los diferentes estamentos del gobierno distrital deben abordar los problemas de calidad, pertinencia, acceso, habilidades, competencia, acreditación y existencia e interrelación de las instituciones públicas y privadas<sup>64</sup>.

### **Observatorios y sistemas de información**

Los sistemas de información laboral permiten realizar un análisis y seguimiento detallado del desarrollo del mercado laboral, a diferencia de los análisis de importancia pero de menos alcance que se realizan tradicionalmente desde las encuestas de hogares, para el caso de Colombia. Haciendo uso e interrelacionando bases de datos de registros administrativos (seguridad social, formación para el trabajo, servicios sociales, entre otras variables), es posible hacer seguimiento de la dinámica de variables laborales clave a lo largo del tiempo<sup>65</sup>.

Los observatorios de mercado de trabajo son construidos generalmente a partir de información estadística, y tienen como propósito el análisis, seguimiento del mercado de trabajo e insumo para la elaboración de políticas públicas.

Los observatorios de mercado de trabajo pueden fortalecerse; si cuentan con una unidad de análisis, se integran a los sistemas de información laboral. Ello permite un seguimiento más robusto de la dinámica laboral del área geográfica de estudio. De la

63 Las oficinas de empleo pueden tener diversos servicios como se ha dicho, en general toda la gama de políticas activas de mercado de trabajo y de propuestas tipo buffer de empleo. Bogotá, como luego se mencionará, puede incluir servicios que propendan por el respeto de los derechos en el trabajo: conocimiento de la legislación laboral, registro de contratos de trabajo, asesoría personalizada, y direccionamiento para requerimientos legales.

64 En la subsección de Marco de Cualificaciones, se abordaron aspectos de la formación para el trabajo.

65 Esto constituye una ventaja adicional frente a las encuestas de hogares del DANE, puesto que no presentan una información tipo panel, es decir, no hacen seguimiento de las condiciones laborales de un mismo trabajador a lo largo del tiempo.

misma manera, si la integración está en línea con iniciativas de prospectiva laboral y de gestión de empleo, los observatorios de mercado de trabajo no solo consolidarían los diseños y puesta en marcha de las políticas laborales, sino que emitirían señales a los diferentes agentes de la economía. Estas son dos funciones esenciales para considerar en la política pública de Trabajo Decente.

### **Amortiguador de empleo y renta básica**

El último de los instrumentos de política seleccionados es el referido al amortiguador de empleo y la renta básica; sin duda se trata de una de las apuestas más arriesgadas de política social y laboral, la cual puede constituirse a la vez en un instrumento trascendental que apunte las dimensiones señaladas en los anteriores apartados, así como las que se presentarán en la siguiente parte sobre poblaciones especiales. Estas iniciativas pueden resultar de gran utilidad para superar la segregación social y laboral, así como para definir rutas integrales de inserción y transformación laboral<sup>66</sup>.

La renta básica de ciudadanía es dada independientemente de la disposición de trabajar del individuo, en virtud a su derecho a gozar de una vida digna. A través de una distribución de los ingresos, con una renta que cubre las necesidades básicas sin condicionamiento del mercado de trabajo o del volumen de los ingresos, se está logrando la superación del desempleo y, por tanto, el pleno empleo. En ese sentido, la renta básica se constituye en un bien de mérito otorgado periódicamente a cada uno de los individuos de la sociedad, sin importar ninguna condición, sino sus derechos esenciales.

Dicha renta tiene efectos positivos sobre el bienestar de la sociedad, aumentando el consumo y la inversión, al tiempo que desalienta la oferta laboral. Causar eventualmente inflación es quizás el reparo más significativo que puede hacersele. Sin embargo, en general, esta iniciativa puede resultar útil desde distintos marcos de política.

Siendo la iniciativa de renta básica importante como instrumento de política pública, Moreno encuentra que el Estado como empleador de última instancia, o el mecanismo de amortiguador de empleo, resulta en términos económicos más beneficioso, además de no generar inflación. Al final de su texto, este autor recomienda conciliar las dos perspectivas y diseñar políticas integrales, tal como se ha señalado y se expondrá más adelante en el presente documento.

El amortiguador<sup>67</sup> de empleo resulta ser un estabilizador macroeconómico, dado que toda persona dispuesta a trabajar encontraría una ocupación financiada por el Estado, el cual garantiza una demanda de trabajo infinitamente elástica. El autor señala la relevancia de considerar el trabajo como un bien de mérito, y manifiesta la existencia de actividades valiosas para la sociedad, importantes de estimular.

66 La presentación de las propuestas de esta subsección nacen del texto de Moreno y otros (2011): “Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia”, la cual será la base de la siguiente exposición.

67 Se utiliza la palabra “amortiguador” en lugar de buffer.

Finalmente, a pesar de la importancia financiera de iniciativas tipo renta básica o amortiguador de empleo, en el mediano y largo plazo las inversiones son asumidas por el efecto multiplicador de la economía, por el aumento del recaudo de los impuestos, y por una mayor productividad de los trabajadores. Las sociedades superarían así una histórica marginación, derivada de unas perspectivas de desarrollo y teóricas que lesionan y vulneran sus derechos más fundamentales.

## 2.2 Políticas y programas para la generación de empleo en Bogotá sin Indiferencia y en Bogotá Positiva

La formulación de políticas de empleo en Bogotá es de vieja data. Sin embargo, antes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, tales programas se encontraban dispersos en distintas entidades y, muchas veces, no estaban orientados a la generación de empleo de forma exclusiva. Por el contrario, se enmarcaban en el desarrollo de estrategias más generales que podían tener alguna clase de impacto en la creación de oportunidades laborales. Con la inauguración de la SDDE, la política de empleo adquirió una cierta autonomía. Aquí se analizarán, por lo tanto, únicamente los programas desarrollados por las dos anteriores administraciones de Bogotá, en lo que a generación de empleo se refiere.

### a). Estrategia de generación de empleo e ingresos

La estrategia de generación de empleo e ingresos -EGEI- es el marco de acción en materia de política laboral que la SDDE estructuró en el marco de la Política Pública de Competitividad y Desarrollo Económico.

La EGEI está inscrita en la política pública de desarrollo económico de la ciudad, la cual busca el logro de su objeto central, “orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.” El gráfico muestra el esquema de la política.

De esta manera, la EGEI tiene un diálogo con las variables macro que generan el empleo de la ciudad, por la vía de la política de desarrollo económico. Esta integración es coherente con la concepción del Trabajo Decente, pues se ha reconocido la importancia de variables más allá del mundo del trabajo, las cuales afectan la generación y las condiciones de empleo, como parte de su primer eje de acceso al empleo. Lo fundamental es que estas acciones de política generen los empleos suficientes que demanda la ciudad.

### b). Ferias e intermediación laboral

Dentro de la intermediación laboral no existe una concepción integral de la gestión del empleo. No se perciben conexiones entre los servicios de colocación, la formación para el trabajo, las apuestas productivas de la ciudad, y un proceso de acompañamiento al trabajador de cara a consolidar una trayectoria laboral y de vida. No existen espacios

físicos consolidados para dicho acompañamiento<sup>68</sup>. En definitiva, es posible concluir que existe una carencia de gestión del empleo en la ciudad. Esto resulta trascendental si se tienen en cuenta estos dos objetivos: consolidar apuestas productivas y lograr la inserción laboral de poblaciones especiales.

Fuera de Bogotá Trabaja -que se expondrá en la siguiente sección- en materia de intermediación laboral, la ciudad ha emprendido la iniciativa de ferias de intermediación laboral. A estas concurren en un mismo espacio y momento, empresas con vacantes disponibles y trabajadores en busca de ocupaciones. No existe una selección previa de los perfiles que se postulan y tampoco una adecuación de los mismos; la función del Instituto para la Economía Social (IPES) consiste simplemente en convocar empresas y trabajadores interesados<sup>69</sup>. Según la SDDE, la efectividad de las ferias realizadas entre 2009 y 2011 fue de 12%, porcentaje que revela las dificultades persistentes en la gestión del empleo (SDDE, 2012).

Evidentemente, quienes asisten a esta clase de convocatorias son también quienes presentan mayores dificultades para encontrar un empleo; es a través de otros canales de búsqueda (generalmente no formales) que la mayoría de trabajadores de la ciudad obtienen sus ocupaciones. Estos espacios resultaron propicios para analizar los perfiles de los inscritos y movilizar acciones de reentrenamiento laboral; en otras palabras, para transformar la dificultad en oportunidad.

#### c). Vitrina virtual Bogotá Trabaja

Se trata de un servicio de asistencia a la búsqueda y la colocación de empleo, a disposición de los bogotanos desde el 22 de octubre de 2009 (en la actualidad se encuentra sometido a una reestructuración). La vitrina virtual ofrece información sobre los factores más relevantes del mercado laboral: servicios de búsqueda, orientación y facilitación de empleo, formación para el trabajo y emprendimiento. La vitrina virtual cuenta con las siguientes secciones:

**Servicios para el empleo:** Este servicio está dirigido a los ciudadanos/as que se encuentran buscando empleo, y que mediante el registro de su Hoja de Vida pueden acceder y aplicar a las vacantes publicadas por las empresas en la plataforma virtual.

**Información para el empleo:** Esta línea estratégica ofrece información sobre las diferentes opciones de trabajo existentes en la ciudad; a través de consejos y orientación busca informar sobre los diferentes canales para encontrar empleo, así como sobre los mecanismos para hacer más efectiva la búsqueda, tanto para las personas que ya cuentan con experiencia, como para aquellas que ingresan por primera vez al mundo laboral.

**Comportamiento del empleo en Bogotá:** Este componente busca informar a

<sup>68</sup> Bogotá no cuenta con oficinas de empleo. Existen desarrollos desde el SENA con su Servicio Público de Empleo, pero, en general, no existen espacios localizados para la gestión del empleo, tal y como ocurre en otras ciudades y países del mundo. No obstante, existe la prestación de servicios de empleo en el territorio a través, por ejemplo, de las Uldes (Unidades Locales de Desarrollo Empresarial), si bien estas se encuentran en fase de debilitamiento en la actualidad.

<sup>69</sup> Se presentaron algunos parámetros poblacionales generales (mujeres, jóvenes y aspirantes a un primer empleo.).

los bogotanos sobre la forma en que ha evolucionado el empleo en la ciudad y las implicaciones de ello sobre su situación laboral y personal.

**Formación y capacitación:** Esta línea estratégica busca orientar las decisiones de capacitación y recualificación para el trabajo de los bogotanos, teniendo en cuenta las competencias y perfiles demandados por el mercado, buscando así tanto generar una mayor probabilidad de empleo como un incremento en los ingresos de los usuarios.

**Emprendimiento:** Con esta línea estratégica se busca brindar información de primera mano a los bogotanos/as que quieren encontrar en el emprendimiento y el autoempleo nuevas alternativas. Se ofrece información referente a los programas de apoyo y fomento al emprendimiento, apoyo financiero y, a manera de información, los pasos que se deben seguir al momento de crear una empresa.

d). Ubíkate

Ubíkate es un sistema de orientación socio-ocupacional basado en las demandas de talento humano del sector productivo. Dicho sistema ha sido desarrollado por la SDDE junto con el Centro Interactivo Maloka, donde existe un espacio de asesoría a las personas que quieran hacer uso de los servicios.

Ubíkate se estructura a través de dos componentes. El primero, de monitoreo, donde se consolida información en tres áreas: caracterización de sectores estratégicos de la ciudad; análisis del recurso humano, e identificación de perfiles ocupacionales. El segundo componente es de orientación a la comunidad, que contribuye a apuntalar las decisiones en materia educativa o de búsqueda laboral.

Hasta el momento, se ha desarrollado una metodología de monitoreo de la que hacen parte los sectores educativo, productivo y público, además de instituciones de investigación. Se han realizado nueve estudios de caracterización, con 338 perfiles ocupacionales. Los siguientes han sido los sectores estratégicos seleccionados<sup>70</sup>:

1. Agroindustria
2. Autopartes
3. Confecciones/textil
4. Cosméticos
5. Farmacia
6. Salud
7. TIC
8. Transporte y logística
9. Biotecnología

Ubíkate se encuentra en medio camino entre las iniciativas de prospectiva laboral y las de gestión del empleo. A pesar de ser una iniciativa positiva, no ha realizado un desarrollo integral del sistema (al no haber incluido nuevos sectores); no presenta un trabajo

<sup>70</sup> Perfiles que se han extraviado, según información presentada por la Subdirección de Formación y Capacitación de la SDDE.

permanente (el diseño inicial se ha modificado poco), y se encuentra desarticulado de los demás servicios de empleo de la ciudad. A pesar de ello, es preciso señalar que se espera su desarrollo y potenciamiento a cabalidad, en lugar de su debilitamiento o eliminación.

#### e). Educación y Formación para el Trabajo

La Educación y Formación para el trabajo -EyFT- ha sido una de las principales apuestas de política laboral de Bogotá, y también será clave en el futuro. A través de los conocimientos, habilidades y competencias, los trabajadores encuentran su espacio dentro del mercado de trabajo de la ciudad, y por tanto su relación con la educación puede ser la posibilidad o el limitante que los ubica en posiciones sociales específicas.

La EyFT resulta esencial en los procesos de gestión del empleo. A través de una transformación o consolidación de los perfiles laborales se pueden potenciar sectores económicos específicos, al tiempo que servir de puente para la inserción laboral de poblaciones especiales que históricamente han estado ausentes de los puestos de trabajo de calidad que ofrece la ciudad.

La anterior concepción en materia de EyFT ha encontrado dificultades importantes en Bogotá, dada la limitada articulación en los procesos de gestión del empleo. No ha existido tampoco un diálogo y marco regulatorio en los momentos oportunos que armonicen las diferentes fuentes de Educación y Formación para el Trabajo en la ciudad<sup>71</sup>. Dichas fuentes son básicamente cuatro:

1. Inversión privada (de los trabajadores en formación).
2. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
3. Centros privados promovidos por la SDDE (por ejemplo, el Centro Juan Bosco Obrero).
4. Los servicios contratados por las alcaldías locales de la ciudad.

El Distrito ha realizado grandes inversiones en materia de formación para el trabajo. Suárez y Camacho (2011) señalan que entre 2008 y 2011 se invirtieron \$76,289 millones. Sin embargo, dicha inversión no se ha enfocado en programas de formación laboral (cuya duración mínima es de 600 horas, de las cuales al menos 50% debe corresponder a formación práctica), si no que se ha orientado a la “educación para el trabajo y el desarrollo humano, así como a la educación informal”, con una duración de alrededor de 160 horas, en donde no necesariamente se profundiza en el desarrollo de competencias laborales específicas<sup>72</sup>.

Las autoras han señalado las dificultades existentes en los cursos de formación a los que acceden los distintos beneficiarios. En general, se percibe poca pertinencia en la formación; dificultades en la selección de los beneficiarios (que adolecen de conocimientos

71 Más adelante se aborda el decreto 294 de 2008, y el Plan distrital de formación para el trabajo, con lo que se busca crear un marco regulatorio específico para superar las distintas problemáticas anotadas, especialmente las existentes con las localidades de la ciudad.

72 Suárez y Camacho (2011:6).



base para asumir los cursos<sup>73</sup>), y problemas en la estructuración y relacionamiento entre las diferentes entidades<sup>74</sup>. La respuesta a estas dificultades descansó en el Plan distrital de formación para el trabajo desarrollado por la SDDE<sup>75</sup>, el cual, entre otros puntos, buscó organizar la oferta formativa de las distintas instituciones.

f). Empleo temporal

La generación de empleo directo a través de recursos públicos ha sido una acción utilizada tanto por la administración de Bogotá sin indiferencia, como por Bogotá Positiva. Esta clase de programas mantiene conexiones importantes con lo que al comienzo de esta parte del documento se definió como amortiguador de empleo, es decir, el Estado visto como empleador de última instancia. No obstante, existen distancias importantes en la experiencia bogotana. Su propio nombre señala que no se trata de una iniciativa de mediano y largo plazo, sino de una ‘puesta en marcha’ para atender contingencias de tipo económico. En consecuencia, dicha acción genera un efecto importante en el corto plazo; sin embargo, las posibilidades de acumulación de experiencia, desarrollo de competencias, y transformación de las actividades laborales que desemboquen en la superación de las condiciones de vulnerabilidad, resultan limitadas.

Como se verá más adelante, los empleos generados no tienen la vocación de transformación estricta de las competencias laborales de los trabajadores. Si bien constituyen una alternativa de subsistencia, su foco se encuentra en empleos de baja productividad, circunscritos en un espacio laboral específico. Por otro lado, el alcance reducido del programa de empleos temporales, frente al tamaño de las problemáticas de la población, acrecientan las dificultades que se perciben en esta clase de programas para la ciudad.

g). Programas de empleo temporal en Bogotá sin indiferencia

Para el caso de Bogotá sin indiferencia fueron básicamente tres los programas para la creación de empleo temporal: los programas de Construcción y mantenimiento de infraestructura, Bogotá con techo, y Trabajo en los parques, la recreación y el deporte. A continuación se reseñan las principales características e impactos de estas iniciativas.

- **Programas de construcción y mantenimiento de infraestructura**

Este programa se enmarca en lo que la administración denominó “políticas activas intensivas en mano de obra de origen público”, el cual proviene a su vez del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo -PIIE- de la OIT. El primer espacio de inversión en infraestructura fue realizado por el IDU<sup>76</sup> y TransMilenio.

El presupuesto que se proyectaba para la época del estudio de la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD- (2004), de 2003 al 2008, y que relacionaba los montos del IDU, TransMilenio y las localidades, era de 5 billones de pesos. El IDU efectuó la

73 Y que debieron recibir, por tanto, apoyos adicionales.

74 *Ibíd.*

75 SDDE (2009). Plan distrital de formación para el trabajo. Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

76 IDU: Instituto de Desarrollo Urbano.

contratación de las obras de infraestructura, TransMilenio administró el sistema de transporte, y las UEL (Unidades Ejecutoras Locales) realizaron obras de malla vial en las localidades. De todo el presupuesto, se estimó que el IDU ejecutaría 43.4% “en la construcción de infraestructura para espacio público, en la construcción de vías y en mantenimiento vial.”<sup>77</sup>

TransMilenio ejecutaría 5.17% del total –de los cuales cerca de 2.4 billones serían destinados a la construcción de la fase II y III y 7.5% para el mantenimiento de troncales y espacio público. En cuanto a la generación de empleo de estos proyectos, la SHD sostiene que estos:

“[...] tienen que ver con obras de infraestructura que no están enfocados esencialmente a la generación de empleo. Sin embargo, el empleo de tecnologías intensivas en mano de obra, el incremento de la participación comunitaria, la contratación de cooperativas, la implementación de mecanismos para la contratación de un porcentaje alto de mano de obra que reside en la localidad donde esta se desarrolla y, en general, otras estrategias intensivas, permitirán que este componente incremente su participación en el presupuesto total de las obras.”

- Bogotá con techo

A través de la empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Metrovivienda, en el gobierno de Bogotá sin Indiferencia se desarrollaron iniciativas para la construcción, desde el año 2004 hasta 2014, de 360,000 viviendas; esto a través del programa Bogotá con techo<sup>78</sup>.

De esta manera, “el Programa pretende generar impacto en el empleo en poblaciones vulnerables. Dado que la construcción de vivienda es un sector relativamente intensivo en trabajo, la entidad contribuye a generar un número de empleos directos e indirectos, de los cuales un porcentaje significativo es de baja calificación”<sup>79</sup>.

En definitiva, el programa genera de forma efectiva una gran cantidad de empleo, en especial para la población en situación de pobreza extrema. Sin embargo, no existe un diseño que permite integrarlo como un Programa de Inversiones Intensivas en Empleo.

- Trabajo en los parques, la recreación y el deporte

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRDR es la institución encargada de los parques, la recreación y el deporte en Bogotá. Para el año 2004 dicha entidad proyectó generar 5,000 empleos.

Así mismo, “[...] el Instituto crea y promueve mecanismos y alianzas estratégicas con otras entidades, dándosele prioridad, en la asignación de las plazas de trabajo, a poblaciones en situación de pobreza, madres cabeza de hogar e individuos en fase de rehabilitación productiva, concretándose sinergias y cadenas institucionales de

77 Ver SHD (2004:29).

78 *Ibíd.* Página 41. Como se ha señalado, estas cifras constituyen una proyección realizada por el estudio de la SHD.

79 *Ibíd.*

cooperación.”

A través de los trabajadores provenientes del entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-, se buscó realizar el mantenimiento de 1,200 parques vecinales y barriales; y con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -Idiprón-, el mantenimiento de los parques metropolitanos; con la Casa de la Mujer Trabajadora, el aseo de 61 escenarios deportivos. El 80% de los empleos fueron dirigidos a madres cabeza de hogar.

h). Programas de empleo temporal en el gobierno de Bogotá Positiva

Por su parte, para el caso de Bogotá Positiva, las iniciativas de empleo temporal fueron ejecutadas principalmente por el Idipron. Es posible que exista una escasa articulación y una ausencia de lineamientos que armonicen el desarrollo de esta clase de políticas activas en Bogotá, las cuales están a cargo de distintas instituciones, cada una de ellas con sus propios propósitos. Ello constituye un serio inconveniente para el desarrollo de políticas con una perspectiva integral y con un liderazgo que se requiere delimitado.

A partir del informe de Suárez y Camacho, no resulta claro el entrecruzamiento de los programas de empleo temporal con las otras iniciativas de formación para el trabajo presentadas anteriormente -especialmente en el aspecto financiero-. Se presentan, no obstante, las desarrolladas entre 2008 y 2011.

Los esfuerzos de articulación de las acciones con la formación para el trabajo se destacan. Como se ha visto, sin embargo, dichos esfuerzos resultan fragmentarios ante la ausencia de un acompañamiento y una intervención integral de mediano y largo plazo. Así mismo, es evidente que el alcance de los programas de empleo temporal también resulta reducido (acciones sobre 7,237 personas son insuficientes para transformar las condiciones de segregación de la ciudad). Por último, el informe cuestiona los elevados costos per cápita del programa, que van de 10 a 30 millones de pesos. En ausencia de información detallada, no es posible extraer conclusiones particulares sobre este punto, sin embargo estas elevadas cifras llaman la atención sobre los diseños de la intervención.

### 2.3 ¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?

En esta parte de la sección, sobre los mecanismos de política para el logro de un Trabajo Decente, se presentan distintas visiones empezando por la de los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico en torno a la política de generación empleo e ingresos. Se detectaron rasgos generales que reproducen algunas de las conclusiones presentadas anteriormente en la descripción de las acciones de política laborales implementadas en Bogotá.

Para el Subsecretario de Desarrollo Económico de Bogotá, Alfredo Bateman, uno de los problemas laborales más críticos de la ciudad es el de su calidad y la alta presencia de trabajadores por cuenta propia, lo cual ocurre en un escenario en donde sus determinantes están fuera del margen de maniobra de Bogotá. El Subsecretario

señaló, también como los otros dos funcionarios entrevistados, que las variables macro que maneja el gobierno nacional son en última instancia definitivas para el desarrollo del empleo de Bogotá, dejando espacios limitados para la administración distrital. Lo anterior les genera dudas grandes sobre el alcance de la política laboral, más en un contexto de movimientos de tasa de cambio, de tasa de interés, y de acuerdos comerciales que no están en sus manos modificar, pero que inevitablemente afecta la dinámica económica y laboral de la ciudad.

Los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico han resaltado la importancia de esta Secretaría para el desarrollo de la política laboral de la ciudad, espacio institucional que no existía antes del año 2006. Esto se refrenda con la primera Secretaria de Desarrollo Económico, Consuelo Corredor, quien manifestó en la entrevista realizada, la necesidad que existía en su momento de crear un espacio para la promoción del derecho al trabajo, más aún cuando las intervenciones con las poblaciones especiales adolecían de un componente fuerte en esta materia. En ese sentido, la Secretaría tenía una función esencial de consolidar la política social con la laboral. Un punto que aún está pendiente, de acuerdo a lo señalado por los diferentes actores consultados.

En general, se han desarrollado apuestas de trascendencia en materia de política de generación de empleo e ingresos, pero que su puesta en marcha ha sido afectada por diversas dificultades que ocasionaron una efectividad reducida. Las causas descansan en los propios procesos de implementación de la política, y no tanto en el diseño, el cual gozó de una atención técnica importante y de recursos amplios.

El Subsecretario manifiesta que existe una desarticulación entre las políticas de formación para el trabajo y de intermediación laboral, lo cual hace que los esfuerzos sobre estos componentes de política puedan perderse. Lo propio señala la Subdirectora de Formación y Capacitación, adicionando que la articulación de estos dos elementos debe incluir las necesidades de trabajadores que tenga el sector productivo, lo cual se ha materializado en los Pactos por el Trabajo Decente, cuyo primer acuerdo se realizó con el sector automotriz. En general, los funcionarios de la Secretaría manifiestan que parte de la gran fragilidad en el desarrollo de esta política, ha sido la baja conexión entre las tres dimensiones anotadas y los procesos de implementación.

Finalmente, para los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico existe una gran expectativa de construir la política de Trabajo Decente, que enfrente las condiciones laborales de la ciudad. De la misma manera, se expresó la necesidad de superar las dificultades antes anotadas, aunque existe un debate en torno a si ello implica que se asuman los protocolos y servicios del gobierno nacional o se inicie un proceso construido desde ellos mismos. En general, se espera una gran articulación y un trabajo conjunto con el gobierno nacional.

Por su parte, la Directora de Empleo del Ministerio del Trabajo, Natalia Ariza, menciona la necesidad de que la política laboral consolide una institucionalidad que sea funcional a las acciones del sector privado, el cual debe ser un socio estratégico para la administración distrital. Se ha percibido que las administraciones locales tienen

diversas iniciativas de política, por ejemplo en salud o educación, pero que no ocurre lo propio en la gestión del desarrollo del municipio, lo cual es contrario a las necesidades de brindar oportunidades de empleo a su población<sup>80</sup>.

Pese a tener un mercado de trabajo robusto, la Directora menciona dificultades de Bogotá en materia de formalización laboral<sup>81</sup> y los efectos adversos de la demografía, en particular de una gran migración de población en situación de desplazamiento que tiene serios problemas de inserción laboral. También menciona que si Bogotá no tiene una visión de ciudad-región, sus problemáticas laborales van a tender a agravarse, pues los flujos de empleo y el posicionamiento del empresariado tienen una visión regional y no local.

Las recomendaciones que realiza la Directora de Empleo, para la política laboral de la ciudad descansan en unas apuestas muy fuertes en el desarrollo del capital humano; el fortalecimiento institucional; la puesta en marcha de una gestión del empleo inteligente; y en la realización de “programas específicos con subsidio u otras ayudas, pero transformando la política social en una política fundamentada en el empleo”, lo cual incluye incorporar en centros de empleo los servicios del orden nacional y local.

Javier Pineda, investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes, recomienda hacer uso activo de las empresas contratistas del distrito y las obras públicas que realiza la ciudad. Vinculaciones laborales en ellas, atadas a los propósitos de las políticas, puede tener resultados importantes. Ello, claramente, obliga a un diseño jurídico particular, pero una vez superado, la operación del programa puede tener importantes resultados.

Para Jaime Tenjo, decano de la facultad de economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, no existe en el país una política de empleo consolidada, y mucho menos una con enfoque de Trabajo Decente. Uno de los puntos en los que esta podría concentrarse, es en la pequeña y mediana empresa, aunque desde la perspectiva de la política laboral no se han realizado diseños particulares para tal fin. Esta dimensión es muy importante, pues buena parte de los empleos generados en el país y en la ciudad se localizan allí.

### **3. Mecanismos de política para la inserción de poblaciones especiales en el camino del trabajo decente**

#### **3.1 Mecanismos de política contemporáneos o integración de la política laboral y social**

Las poblaciones vulnerables en Bogotá enfrentan unos obstáculos estructurales para conseguir trabajos decentes. Estos obstáculos son de tres tipos: de oferta, de demanda y de la interacción entre ambas.

80 El Ministerio del Trabajo promueve los planes de empleo local, los cuales quieren movilizar a las autoridades y actores locales para ordenar y potenciar el desarrollo económico local. Ver: MT (2012b).

81 Ver cuarta parte de este documento, sección sobre lo que piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores.

Por el lado de la oferta, los obstáculos tienen que ver, principalmente, con los perfiles ocupacionales de la población más vulnerable. Este fenómeno ha implicado un sesgo de la demanda, al menos en el sector formal, hacia los trabajadores con algún nivel de educación superior y ha castigado a quienes no alcanzan esta formación con el consiguiente impacto sobre sus ingresos (López, 2010).

Otra importante barrera por el lado de la oferta es la existencia de comportamientos de la población vulnerable que dificultan su inserción laboral en condiciones dignas o agravan problemas sociales o del mercado laboral y que son inducidos, en buena medida, por la trampa de pobreza que enfrentan. Entre estos comportamientos está por ejemplo: la presión a la participación laboral de los hijos como forma de aumentar los ingresos del hogar lo cual motiva la deserción escolar o un ingreso muy temprano al mundo del trabajo. De igual manera las actitudes derivadas de los problemas de riesgo moral asociados a las políticas asistenciales –como es el caso de los seguros al desempleo (Velásquez, 2010) o los programas cuyo acceso está condicionado a que las personas estén en una situación de desprotección palpable- que pueden llevar al rechazo de una oportunidad de trabajo para no perder los beneficios recibidos.

Por el lado de la demanda, entre las barreras a la inserción laboral de la población vulnerable más frecuentes se encuentran:

1. Los sesgos en la selección de personal, bien sea por motivos étnicos, socioeconómicos, etarios o incluso hasta por los nombres atípicos de las personas (Gaviria, Medina y Palau, 2007).
2. El no cumplir con las características personales demandadas por las empresas (como es el caso de las denominadas competencias blandas que hacen referencia a aspectos básicos del comportamiento cotidiano requeridos para el trabajo)

Y finalmente, por el lado de la interacción entre la oferta y la demanda, las barreras que suelen encontrar las poblaciones vulnerables consisten en la insuficiencia de mecanismos en los que puedan apoyarse para la búsqueda de empleo. En el país, la principal forma para conseguir empleo es a través de la información que le llega a las personas por sus vínculos sociales. Cuando el capital social es limitado, la probabilidad de encontrar empleo disminuye. El Estado puede combatir esta barrera ofreciendo sistemas eficientes para apoyar la búsqueda de empleo, a través de vías accesibles para las personas, y contribuir a disminuir el desempleo friccional. Esta clase de mecanismos también pueden disminuir los costos de búsqueda y selección de personal en los que incurren las empresas.

Los programas para garantizar la inserción laboral de la población vulnerable deben apuntar a derribar las diferentes barreras aquí descritas. Lo ideal sería contar con una integración de mecanismos para hacerlo. Sin embargo, lo que ha prevalecido es la adopción de políticas desarticuladas que han intentado combatir, algunas con más éxito que otras, estas barreras por separado.

A continuación se describirán los instrumentos contemporáneos de políticas más utilizados explicando el tipo de barreras que apuntan a combatir. Posteriormente se analizará cuáles son los que han sido aplicados en Bogotá por las últimas administraciones y finalmente se concluirá con unas lecciones aprendidas para garantizar la inserción laboral en condiciones dignas de la población vulnerable, en el marco de la Política de Trabajo Decente.

### **Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo**

A continuación se presentan los principales instrumentos concretos asociados a las políticas de mercado de trabajo y se mencionan brevemente sus características, retos y dificultades cuando se orientan a beneficiar a población vulnerable.

**Intermediación laboral:** Como se describió en el capítulo anterior, los servicios de intermediación buscan poner en contacto a oferentes y demandantes de trabajo. En ocasiones van más allá e incluyen acciones de formación, por lo general de corta duración, para mejorar la empleabilidad de trabajadores vulnerables. También pueden incluir acciones de protección al desempleo.

**Programas de formación para el trabajo:** Esta clase de estrategias, buscan intervenir sobre las capacidades de los trabajadores para mejorar sus probabilidades de enganche por el sector privado.

**Programas de creación de empleo:** Esta clase de programas, que han perdido protagonismo a partir de la década de los noventa cuando el sector privado empezó a ser concebido como el principal generador de empleo, pueden ser de dos clases: de creación directa de empleo por parte de los gobiernos mediante programas de obra pública y de creación indirecta de empleo a través de subsidios a las empresas (Samaniego, 2002).

**Programas de protección al desempleo:** Los seguros al desempleo son el ejemplo típico de políticas pasivas. Pese a sus beneficios, estos han recibido críticas por los problemas de riesgo moral que pueden implicar y el desincentivo a la búsqueda de empleo. Entre sus beneficios se cuentan: el efecto de estabilización de la economía, la redistribución inherente al agrupamiento del riesgo de desempleo de manera masiva y la mejor asignación de la fuerza laboral en el mercado. No obstante, sin un diseño adecuado la duración del desempleo se puede llegar a incrementar (Bardey, Kihuan y Suárez, 2010).

### **Emprendimientos de subsistencia y de acumulación.**

Según el BID la disponibilidad y accesibilidad al crédito para emprender negocios es un factor indispensable para el desarrollo (Kantis y otros, 2004). Pero si bien la disponibilidad y accesibilidad es una condición necesaria, no quiere decir que sea suficiente para el éxito de los emprendimientos. Según el Global Entrepreneurship Monitor (Bosma y otros, 2010), la posibilidad de que un emprendimiento sobreviva está estrechamente ligada al nivel educativo de las personas que lo conforman. No obstante, en Colombia, los programas de emprendimiento han sido ampliamente criticados porque las empresas

creadas a partir de ellos tienen altas tasas de mortalidad (Rodríguez, 2008).

Este hecho tiene que ver con que si bien Colombia es uno de los países en los que un mayor porcentaje de la población tiene intenciones emprendedoras –su población tiene pujanza y espíritu empresarial-, es también el país de América Latina con mayores tasas de emprendimiento por necesidad o subsistencia (Bosma et al, 2010: Págs. 18-28). Lo anterior ha contribuido a reproducir la informalidad con un enorme costo en términos de despilfarro de recursos.

Este enfoque contrasta con el de emprendimiento por oportunidad o de acumulación, en el cual la idea es involucrarse en proyectos viables.

El emprendimiento de acumulación también puede beneficiar a población vulnerable y surgir de su propia iniciativa. Pero los programas públicos deben superar la visión de que solo basta el acceso al crédito. Se requiere un acompañamiento más integral a los emprendimientos, una incubadora estatal de empresas nuevas que les preste múltiples servicios en sus primeras etapas.

### **Programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC)**

Sobre los desafíos de políticas que los países de América Latina afrontan la CEPAL ha dicho que el diseño y la implementación de políticas sociales que aborden, desde un prisma multidimensional, las complejas aristas de la exclusión, la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza es un desafío fundamental. En particular, se ha establecido que el fortalecimiento de los sistemas de protección social es un requisito ineludible en esta misión (Cecchini y Madariaga, 2011). En el marco de este reto, una de las opciones más exploradas por los países de la región ha sido la de los programas de transferencias condicionadas (PTC) –monetarias o de otra índole-.

Los PTC se pueden relacionar con los objetivos de una política de trabajo decente en dos sentidos: 1. En cuanto establecen como una de las condiciones para la transferencia actitudes favorables a garantizar la inserción laboral o al logro de los objetivos de la política de trabajo decente, 2. En cuanto contemplan mecanismos para promover la inserción laboral como parte de la estrategia de apoyo a las familias.

El punto a resaltar es que resulta imprescindible integrar los PTC a los programas de inserción laboral de mayor calado en ambas vías para lograr que sus objetivos se refuercen entre sí, en vez de que se entorpezcan.

Finalmente, cabe advertir que aunque los PTC se integren a las estrategias de inserción laboral, no son suficientes para resolver el problema de trabajo decente de la población vulnerable, ni tampoco deben agotar la política social.

### **Transformación del trabajo y de las unidades productivas**

La OIT (2002: 1) ha afirmado que el trabajo en la economía informal no puede calificarse de decente en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal. Y sin embargo, una política de trabajo decente en Bogotá debe tomar como su



principal punto de partida el empleo informal, que representa el 46% de la ocupación en la ciudad. Una de las formas de hacerlo es la de intentar transformar las condiciones de trabajo en las unidades productivas donde la contratación precaria es la regla pues, al fin y al cabo, todo el que trabaja, sea donde sea, tiene derechos.

El reto consiste entonces en apoyar a las empresas del sector informal y a las MIPYMES para que puedan estar en capacidad de generar trabajos decentes, de esta forma se garantiza un tránsito progresivo a la formalidad. La clave de la intervención debe ser entonces la corresponsabilidad entre el sector público y el privado. El sector público puede ofrecer servicios altamente valorados por estas empresas –después de un proceso profundo de identificación y obtención de información sobre las mismas-, como por ejemplo el crédito, la formación, la información sobre mercados y el apoyo para la comercialización, la tecnología, las incubadoras de empresas, el fomento de vínculos entre empresas y entre sectores, incluida la subcontratación y los servicios de orientación, entre otros (OIT, 2002). A cambio, las empresas progresivamente deben avanzar en la protección de los trabajadores y la garantía de sus derechos –empezando por cambios pequeños en las condiciones en el lugar de trabajo-.

### **Programa de negocios inclusivos.**

Los programas de negocios inclusivos son iniciativas empresariales que, sin perder de vista el objetivo final de generar ganancias, contribuyen a la superación de la pobreza a través de la incorporación de personas de menores recursos a la cadena de valor (Alianza para los negocios inclusivos, 2007: 1). Bajo este esquema las poblaciones vulnerables se convierten en consumidores de los bienes de las empresas y/o en proveedores o distribuidores de las mismas.

### **Responsabilidad Social Empresarial**

A diferencia de los negocios inclusivos, los programas de responsabilidad social empresarial (RSE) se presentan como la adopción de acciones socialmente benéficas que superan la lógica de la racionalidad económica y del lucro, y promueven la adopción de compromisos voluntarios –más allá de aquello a lo que las obliga la ley- derivados de una ética empresarial en construcción.

La OIT ha tenido una vinculación creciente con el tema de la RSE: promovió la adopción de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social que constituye una guía sobre el comportamiento de las empresas destinada a los gobiernos, los mandantes de la OIT y las empresas.

### **Democratización del gasto e inversión pública como fuente de demanda.**

Para culminar la presentación de los instrumentos que pueden contribuir a la inserción laboral de la población vulnerable en condiciones de trabajo decente, se presenta un mecanismo poco explorado pero con enormes potencialidades para el caso de Bogotá. Se trata de utilizar la inversión y el gasto público como una forma de impulsar a las empresas que emplean masivamente población vulnerable.

Estas empresas enfrentan barreras estructurales para el acceso a mercados y una buena parte de ellas están rezagadas en términos de competitividad frente a grandes empresas que prestan los mismos bienes y servicios. Su consolidación puede depender de una demanda constante que puede permitirles una trayectoria sostenida de crecimiento. La compra de bienes o la contratación de servicios por parte de entidades públicas deberían democratizarse para brindarles un impulso a esta clase de empresas.

### **3.2 Políticas y programas para la inserción laboral de población vulnerable implementados por los últimos gobiernos en Bogotá.**

Los esfuerzos institucionales para garantizar la inserción de población vulnerable en Bogotá se han concentrado, por un lado, en la adopción de políticas desarticuladas de mercado de trabajo (sobre todo de formación para el trabajo e intermediación laboral), con algunos tenues esfuerzos de integración. Y por otro lado también se han desarrollado programas de emprendimiento, de transformación de las unidades productivas y estrategias de generación directa de empleo por parte del sector público. Los demás instrumentos de política que se han presentado aquí han sido poco explorados.

Las entidades distritales en pasadas administraciones han producido sendos diagnósticos sobre el problema del empleo en la ciudad, pero sus sugerencias de política solo se han adoptado parcialmente. En el gobierno de Enrique Peñalosa, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda (2003) propuso un completo paquete de estrategias que podrían hacer parte de una política de empleo y que incluían programas para combatir los componentes cíclico, estructurales y friccionales de la desocupación, priorizando a la población más vulnerable.

En el gobierno de Luis Eduardo Garzón fue el Departamento Administrativo de Planeación (2005) el que inicialmente se encargó de realizar un completo diagnóstico de la situación del empleo en Bogotá y ofrecer recomendaciones de política entre las cuales ya se destacaban: la reducción de la presión del gasto en necesidades básicas de las familias más vulnerable como forma de contener las tasas de participación; la necesidad de impulsar una agenda con el gobierno nacional para revisar la forma en que las decisiones políticas en materia de libre comercio impactaban el empleo en Bogotá; la importancia de potenciar las unidades productivas informales para potenciar los beneficios de la aglomeración y la pertinencia de impulsar sectores líderes en la ciudad que generaran encadenamientos productivos.

Estas recomendaciones se acogieron parcialmente pero no se integraron en una política de empleo. Dos ejercicios retrospectivos sobre la intervención del Distrito en materia laboral antes de 2008 así lo ratifican.

El primero es el ya mencionado estudio de Camacho y García (2010), que reconocía que las acciones de las anteriores administraciones habían girado en torno a los siguientes componentes:

- i. Formación y capacitación
- ii. Apoyo microempresarial, dentro del cual se incluyen estrategias como la

capacitación, el acompañamiento empresarial y la financiación, entre las más importantes

- iii. Creación directa de empleo y generación temporal de ingresos, en donde sobresalen los proyectos de Reciclaje, Administración de Baños Públicos, Misión Bogotá y Obras con participación ciudadana.
- iv. Intermediación Laboral.

El estudio señalaba que, en efecto, la intervención se había focalizado en vendedores informales, población desplazada, jóvenes habitantes de calle, población en situación de pobreza y mujeres. Asimismo que las intervenciones más relevantes, y que se habían mantenido en el tiempo, correspondían a la formación y capacitación y a aquellos proyectos que tenían por objeto la protección temporal de los ingresos de las familias. No obstante, el estudio señalaba que:

[...] tanto en el sector central, como en el descentralizado y en las localidades, se duplican las acciones de intervención, lo que genera una competencia por la población y una pérdida de los esfuerzos por focalizar la inversión. Lo anterior indica la pertinencia en la articulación interinstitucional para el desarrollo de las distintas acciones de la política activa de empleo y la claridad en las funciones y tipo de intervenciones de cada sector y entidades, en aras de mejorar la eficiencia y eficacia en la inversión pública y el beneficio en las diferentes poblaciones (Ibíd., Pág. 3).

El segundo ejercicio prospectivo es el informe final presentado por la Universidad Alcalá de Henares a la Secretaría de Hacienda, con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo, para definir la “estrategia para la creación activa de empleo en el corto y mediano plazo en la ciudad de Bogotá” (Universidad Alcalá de Henares, 2007). En tal documento se planteaba ya una visión de políticas activas reconociendo la diversidad del problema en las localidades, por lo cual, además del diagnóstico retrospectivo, se describirán brevemente sus propuestas.

El balance que el documento hacía de las políticas implementadas hasta entonces partía de reconocer que el Distrito no tiene competencia para decidir sus propias políticas pasivas de empleo, pero que sí las tiene para desarrollar las políticas activas. A partir de esa constatación, la investigación construyó una matriz amplia donde se reseñaban todos los programas vigentes en ese momento que podían clasificarse como estrategias de empleo en Bogotá. Esta matriz representa el más completo inventario de programas implementados antes de la puesta en marcha de la Secretaría de Desarrollo Económico (Universidad Alcalá de Henares, 2007: pp. 90-119). La lista es muy extensa por lo que aquí se opta por presentar las principales conclusiones que el documento planteó sobre los programas existentes:

1. Según el documento había cuatro tipos de programas: un conjunto de ellos coordinados o dirigidos directamente desde las diferentes Secretarías del Distrito ya sea directamente o a través de sus organismos; otro conjunto están promovidos por el Estado, mayoritariamente a través del SENA y consisten fundamentalmente en actividades formativas y de capacitación y apoyo a la creación de empresas;

otro conjunto de medidas se dirigen a promover la capacidad económica de la ciudad y se llevan a cabo en colaboración con el sector empresarial privado; y finalmente otro conjunto está formado por programas de iniciativa de las entidades no lucrativas con objetivos sociales con el apoyo del Distrito o del Estado.

2. Había una extensa amplitud de las medidas, dirigidas a cubrir un gran número de necesidades específicas que van desde la promoción económica, la promoción de la ciudad, el desarrollo del mercado de trabajo, las necesidades sociales de la población más vulnerable, y los problemas relacionados con la acogida de la población desplazada, lo que da fe de la complejidad e interrelación de las problemáticas que debe atender el Distrito.
3. Aunque no existía un sistema de monitoreo y evaluación sistemática de los programas, si se detectó un rico conocimiento de los problemas y de los puntos fuertes y débiles de cada uno de ellos, lo que puede ser de gran utilidad para su orientación futura.
4. A pesar de la interrelación existente entre los distintos programas, no existía una coordinación formal suficiente entre muchos de ellos, especialmente los que dependen de actores y administraciones distintas, con lo que se detecta un cierto solapamiento entre algunos programas dirigidos a tipos de población similar.
5. Existía una cierta dispersión de objetivos, especialmente entre los más orientados a finalidades sociales y los más orientados a finalidades económicas lo que no facilita el desarrollo de sinergias entre los distintos programas.
6. Finalmente, el estudio constató un alto grado de innovación y de transversalidad de muchos programas con una amplia movilización de la participación ciudadana.

Con la reforma administrativa implementada en 2007, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, se dio el salto hacia nuevas intervenciones, más especializadas, de políticas activas en el mercado de trabajo como la intermediación laboral, la formación certificada y el apoyo a la creación y el fortalecimiento microempresarial (Camacho y García, 2010). Además se sentaron las bases para la integración de los múltiples y dispersos programas existentes.

Una mención especial merece la implementación de políticas para poblaciones vulnerables en el caso de las localidades. Los recursos que se han invertido en esta clase de programas provenientes de los Fondos de Desarrollo Local durante los años 2009, 2010 y 2011, sumaron \$95.040.431.818. En general, estas cuantiosas inversiones se caracterizan por los siguientes aspectos (SDDE, 2011: 36-53):

1. Establecen metas con base en indicadores de cobertura, pero no se juzga su calidad y pertinencia. En tal sentido, por ejemplo, en los programas de formación para el trabajo se debe evaluar la disyuntiva existente entre una mayor cobertura de los programas públicos de formación para el trabajo en las alcaldías locales, frente a la calidad que se está ofreciendo y al impacto en términos de inserción productiva efectiva de la población beneficiada.
2. Existe duplicidad de funciones en relación con el nivel central –por ejemplo en el caso de intermediación laboral- y a la fecha no se conoce la efectividad de estos

procesos. En el pasado no se promulgaron disposiciones distritales para regular las inversiones y cada una de las localidades terminó realizando acciones de acuerdo con sus criterios y necesidades.

3. Buena parte de esas inversiones se realizaron por medio de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial, que fueron concebidas como centros articuladores de la oferta en servicios empresariales y laborales en las UPZ. Sin embargo, según la evaluación de la Secretaría de Planeación, estas se encontraban desarticuladas del nivel central, prestaban servicios variados y sin estándares, y sus cambios frecuentes en las personas que las operaban afectaba negativamente su operación. Todo esto refleja que si la oferta estatal de servicio a los trabajadores y a emprendedores quiere descentralizarse debe ser con una estricta supervisión y coordinación con el nivel central, por lo menos en la etapa de despegue de las instituciones a nivel de localidad.

Para concluir esta sección en la que se ha hecho un recorrido por la evolución de los programas en materia laboral en Bogotá, particularmente enfocada a destacar los aprendizajes para el desafío de garantizar trabajos decentes para las poblaciones vulnerables, se describirá la experiencia de dos programas específicos del nivel central que por su importancia merecen ser destacados, uno por su relativo éxito y otro por sus falencias.

### **Misión Bogotá.**

El proyecto Misión Bogotá: formando para el futuro concentró el 74% de los recursos que la Administración Central asignó a los programas de formación para el trabajo durante el gobierno de Bogotá Positiva. El Proyecto tenía como propósito la capacitación y entrenamiento para la inserción laboral de jóvenes sin experiencia en el mercado laboral (SDDE, 2011: 12). Era un proyecto administrado por el IPES que vinculaba mediante contrato de prestación de servicios con plazo de (1) año, no prorrogable, a los y las jóvenes beneficiados en un proceso de formación titulada o formación complementaria, que los capacitaba para su inserción en el mundo productivo y les hacía un acompañamiento permanente con profesionales idóneos<sup>82</sup>.

Según la SDDE, con base en una evaluación realizada por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (DESR) de la SDDE, en el proceso de formación en competencias laborales específicas en el programa Misión Bogotá:

Se identificaron inconvenientes asociados con su deficiente estructuración, como quiera que se destaca la escasa planificación previa entre los responsables del proyecto y la institución capacitadora (SENA). La evaluación permite concluir que existen dificultades relacionadas principalmente con la estructuración de los contenidos, la duración de los cursos y la selección previa del beneficiario para conocer sus competencias. [...]

Este es un ejemplo de cómo cuantiosos recursos pueden tener un bajo impacto por la falta de planeación de las intervenciones y de vinculación de esta clase de programas a

<sup>82</sup> Cfr. Discurso del Alcalde Samuel Moreno. Iniciativas Públicas por el Empleo en Bogotá: Dignificación Laboral en una Ciudad de Derechos. 6 de Agosto de 2009.

un proyecto de desarrollo económico de la ciudad o a una demanda laboral claramente identificada. También muestra la necesidad de integrar las acciones en materia de formación, certificación, intermediación laboral y protección social para la población vulnerable para garantizar su enganche efectivo y evitar el despilfarro de recursos y esfuerzos institucionales.

### **Pactos por el trabajo decente.**

Los Pactos por el Trabajo Decente son instrumentos de política laboral en el marco de los cuales se suscriben alianzas entre el sector público y actores relevantes del sector privado con alta capacidad de generación de empleo en condiciones de calidad, para mejorar las oportunidades de los grupos poblacionales con más dificultades para encontrar un empleo.

El objetivo de los pactos es facilitar la conexión entre la oferta y la demanda laboral, creando las condiciones necesarias para la cualificación y formación de capital humano y la generación de empleo de calidad con ingresos dignos y sostenibles en el tiempo.

Actualmente la SDDE trabaja en el desarrollo de una Pacto con el Sector Automotriz, así como en la identificación y caracterización de sectores estratégicos para la firma de otros pactos. En el corto plazo, se tiene previsto desarrollar los siguientes:

### **3.3 ¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?**

En esta sección sobre los mecanismos de política para la inserción de poblaciones especiales en el camino del Trabajo Decente, presentamos distintas visiones de los asuntos aquí discutidos.

Hallamos rasgos generales que reproducen algunas de las conclusiones presentadas anteriormente en la descripción de las acciones laborales sobre poblaciones vulnerables implementadas en Bogotá.

En primer lugar, parece existir un consenso en la valoración de la evolución institucional desde un punto de vista interno al Distrito, que se refleja en las opiniones de Alfredo Bateman, Claudia Camacho y Consuelo Corredor. Ellos tres coinciden en señalar el punto de quiebre que significó la creación de la Secretaría en las capacidades institucionales del Distrito, para la formulación e implementación articulada de acciones en materia laboral, particularmente para las poblaciones más vulnerables. Así, para Bateman:

Este esfuerzo de integración entre lo económico y lo social, con el que nació la Secretaría de Desarrollo Económico ha sido muy importante. Sin embargo, pese a los avances institucionales logrados, en materia de integración de programas todavía queda mucho por hacer, particularmente pensando en la situación de la población más vulnerable. El camino recorrido ha dejado aprendizajes institucionales importantes.

Hablando de la poca efectividad de los programas de intermediación laboral para garantizar la inserción de la población vulnerable, Bateman añade:

Creo que hacía falta la discusión para comprender cuál era el papel de la Secretaría y de la ciudad en la generación de trabajo [...]. Por ejemplo, una de las cosas que se aprendió en ese proceso es que si no hay una articulación entre las políticas de formación para el trabajo y de intermediación laboral, los esfuerzos pueden ser totalmente espurios y marginales. El diagnóstico del Plan de Formación para el Trabajo muestra muy bien cómo en esas grandes inversiones que se hicieron en formación en la ciudad, generalmente no eran pertinentes y adecuadas, dado que la formación no llevaba un gancho laboral. Había una ruptura entre lo que el sector productivo necesitaba y los programas de formación en los que participaba el Distrito. Entonces, ahí existen unos instrumentos que en la Secretaría estamos replanteando y que, en su momento, resultaron importantes porque constituyeron un primer paso en lo que fue la creación de la Secretaría. Hoy en día, sin embargo, se hace una lectura crítica de ellos, de la cual se ha aprendido para plantear otro tipo de políticas.

Desde una perspectiva externa, sin embargo, este proceso de evolución y aprendizaje institucional prácticamente no se reconoce.

Javier Pineda destaca que aunque en el Distrito se han llevado a cabo ideas innovadoras de política, no se ha conservado una memoria del proceso que permita aprender de los errores y los aciertos.

A estas dificultades Stefano Farné añade que la falta de experiencia en el montaje de políticas laborales es una traba enorme para que el gobierno distrital emprenda programas exitosos.

Sobre el tema particular de la inserción de población vulnerable y las políticas para lograrlo, hay percepciones muy diferentes. Para Natalia Ariza, la barrera fundamental tiene que ver con los bajos niveles educativos, lo cual ilustra con el siguiente ejemplo: “si usted mira las condiciones de empleo en Bogotá, se da cuenta que es la población desplazada la que menos se contrata porque no cuenta con estudios, y a ellos les resulta difícil ajustarse al mercado laboral de la ciudad. Este por cuanto el mercado laboral bogotano es formal, con mucha más competencia y volcado a los servicios”.

La política de Bogotá para superar esta barrera es muy deficiente, Según Ariza:

Claro que se tienen problemas de formación educativa. El SENA no “le hace cosquillas” a Bogotá (no da abasto), y ya empiezan a jugar otras instituciones de educación. De las 2,600 instituciones de formación para el trabajo en Colombia, 1,200 pueden estar en Bogotá. [...] aunque se tiene la educación superior más grande del país (...) hay colegios donde menos de 20% de los estudiantes se presenta para ingresar en ella... El problema es muy grande.

Otros, como Consuelo Corredor, afirman que el problema más grave de las políticas dirigidas hacia los vulnerables es el de conectar la política social con la de empleo y

generación de ingresos. En este propósito, para Corredor es esencial diseñar la política con criterio poblacional. En sus palabras:

La formulación de política tiene que tener en consideración la diferenciación de población. Si estamos diciendo que los jóvenes y las mujeres son las poblaciones que padecen la mayor situación de desempleo y de inequidad laboral, entonces se tiene que trazar estrategias diferenciadas. Yo no puedo pensar que la misma estrategia me va a servir para todos. Si yo digo que voy a hacer una intervención en el mercado de trabajo, a través de la web, y monto todo un sistema, por ejemplo, para el tema de la segunda lengua, y se monta para personas que no tienen computador, que no lo saben manejar y que no tienen internet, entonces se tienen que reformular la estrategia.

Lina María Castaño, exfuncionaria de la Cámara de Comercio de Bogotá, concuerda con la necesidad de adoptar este tipo de políticas, e invita a complementarlas y diferenciarlas con otras no necesariamente dirigidas a poblaciones vulnerables, pues el énfasis exclusivo en estas últimas ha truncado numerosos procesos valiosos.

Bibiana Quiroga, Subdirectora de Empleo y Seguridad Social del DNP, comparte la necesidad de identificar y separar claramente los instrumentos de política. Según ella:

[...] es como si uno dividiera la población no para darles menos o más sino para darle intervención correcta; entonces uno dice ‘tengo una población a la que definitivamente tengo que darle una intervención diferente de estímulo y apoyo, para que ellos puedan sobre todo capacitarse y mejorar los niveles de empleo y formalidad, y tengo otra población que puede hacer eso sola y no necesita de la intermediación, pero requiere que la dinámica económica funcione, que haya mercados [...].

Otros entrevistados fueron más escépticos con las políticas dirigidas a la población vulnerable. Jaime Tenjo, por ejemplo, considera que es necesario replantear el valor de los programas de formalización.

Alberto Castañeda, quien hizo un trabajo sobre la formalización del trabajo en Bogotá, me decía: “para que quiere uno formalizar a un embolador; primero un embolador, dada sus condiciones de educación, tiene un buen trabajo; un embolador se hace casi un millón de pesos al mes, si lo obligan a que se formalice ganaría un salario mínimo o tal vez menos. Hay una serie de trabajos que, teniendo en cuenta las condiciones de las personas, es mejor hacerlos como informal.

Stefano Farné considera que hay un segmento de población vulnerable para los que los programas de inserción productiva pueden funcionar, pero hay otros para los que definitivamente no. Sobre la integración entre política social y política laboral, Farné expresa que:

[...] de hecho sí funciona; si uno quiere acceder a un programa como Familias en



Acción, lo ponen a entrar a los servicios de intermediación del SENA. Pero para algunas poblaciones eso sirve y para otras no. Hay personas que con la edad no se ponen a estudiar o a capacitarse ni siquiera; son personas que no están dispuestas a trabajar como asalariadas, mientras que para los jóvenes formarse sí es un instrumento importante. La política diferencial resulta positiva; hay que entender que hay pobres a los que se quiere subsidiar porque no tienen ninguna alternativa, y hay otros a quienes sí se le puede dar la posibilidad de mejorar sus activos y de tener un futuro mejor; por lo tanto, se trata por un lado de un subsidio y por el otro, de una política activa.

Finalmente, sobre las propuestas y la agenda pendiente se reseñan los principales aportes de los actores entrevistados.

Para Manuel Riaño, con quien coincide Javier Pineda, uno de los principales temas que la Secretaría de Desarrollo Económico debe afrontar es el de la evaluación de los programas.

Natalia Ariza describió su concepción sobre la apuesta a futuro que debería hacer Bogotá:

Yo le apostaría a encontrar una política; retomar lo que se hizo hasta hace unos años, lo que está bien hecho e implementarlo; jugarle a la institucionalidad e investigar en dónde están las barreras, en dónde están las personas, poder definir cuáles son las principales barreras, y adaptar para un sector importante de la población programas especiales [...] pero hay que definir claramente quién en el gobierno va a ser designado, o quién tiene que recoger la información. En esto juega un papel clave el sector privado; más en Bogotá, donde este sector es tan importante.

Para Bibiana Quiroga, el problema radica en una falta de visión y proyección a largo plazo.

Finalmente, Javier Pineda considera que existen múltiples mecanismos por explorar para vincular población vulnerable, entre ellos utilizar la demanda del sector público como instrumento.

#### **4. Acciones de administración de las relaciones laborales y desarrollo del diálogo social para el logro del Trabajo Decente**

Los cambios en el mundo del trabajo no pueden entenderse sin los conflictos y los diálogos que lo han configurado. El ideal de llevar la democracia a las empresas, a la concertación tripartita en el ámbito nacional, y a las relaciones laborales, en general, ha sido siempre una aspiración fundamental de la OIT, la cual ha ganado espacio en su lucha por el Trabajo Decente.

---

*Los cambios en el mundo del trabajo no pueden entenderse sin los conflictos y los diálogos que lo han configurado..*

---

Esta sección examinará, en primera instancia, las principales políticas contemporáneas para la administración de las relaciones laborales y el diálogo social implementadas a escala internacional, mostrando sus características, potencialidades y retos.

En la segunda y tercera sección se expone lo que Bogotá ha hecho en esta materia en los últimos años. Primero, a través de la documentación existente al respecto y, luego, consultando los aportes de las personas entrevistadas en esta investigación.

#### 4.1 Políticas contemporáneas para la administración de las relaciones laborales y el diálogo social

Los principales protagonistas del diálogo social son los trabajadores y los empleadores. Salvo cuando el Estado es el empleador –y se sienta a negociar con los empleados públicos<sup>83</sup>–, su papel no consiste en ser una parte más en los conflictos, sino un árbitro imparcial, un facilitador y un promotor.

---

*Los principales protagonistas del diálogo social son los trabajadores y los empleadores.*

---

En su papel de árbitro el Estado realiza básicamente dos acciones:

1. Definir un marco normativo que estipule el alcance de los derechos laborales colectivos, los procedimientos judiciales y administrativos para su protección y las reglas que los regulan. Las instancias judiciales y administrativas deben encargarse de poner en funcionamiento estos procedimientos con eficiencia y apego a la legislación.
2. Acompañar los procesos de diálogo social para verificar que se cumplan las reglas de juego que los regulan; poner en consideración el impacto que pueden tener las decisiones que se tomen en el marco del diálogo en el desarrollo nacional y local, o en otros objetivos de interés público; asegurar el cumplimiento de lo acordado y evitar los excesos de poder de alguna de las partes en el diálogo.

A diferencia de los países donde los Estados locales cuentan con mayor autonomía para definir su legislación laboral, en Colombia el primer punto es competencia principalmente del gobierno nacional. Con excepción de las directrices que emite el Departamento Administrativo Distrital del Servicio Civil sobre distintos temas del empleo público, incluidos los procesos de negociación, el Distrito no ejerce una labor normativa rectora en estos temas.

En lo demás, los gobiernos locales –y particularmente Bogotá– pueden llegar a disfrutar de un margen de maniobra en estas funciones, si bien deben negociarlo con el nivel central (como es el caso de la delegación, o la cofinanciación de la inspección laboral). En todo caso, podrían adoptar acciones de fortalecimiento de las entidades encargadas de estas funciones que operan en el territorio local (por ejemplo, destinando recursos para una mejor operación de la jurisdicción laboral).

---

83 A escala internacional, estas negociaciones son reguladas por el Convenio No. 181 de 1978 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. En el ámbito nacional, el marco regulatorio es el Decreto 1092 de 2012, expedido recientemente, el cual apenas empieza a ser asimilado por los actores institucionales y sociales.

En lo que tiene que ver con la segunda función, los gobiernos locales en Colombia encuentran posibilidades de actuar; hacerlo depende, sin embargo, de cuestiones como la voluntad política, la capacidad institucional y la iniciativa.

Así mismo, el Distrito puede ir más allá y promover que el diálogo social sea el principal mecanismo a través del cual se resuelvan los conflictos laborales. Incluso puede promover que el diálogo no sirva solo para resolver conflictos sino para construir agendas estratégicas de productividad, condiciones laborales, formación para el trabajo, entre otros temas, buscando que los actores se comprometan con acciones concretas para lograrlo; puede también emprender acciones para combatir las prácticas antisindicales (no de forma coercitiva) y fortalecer el ejercicio de los derechos laborales colectivos, principalmente del derecho de asociación.

A continuación se describirán algunos de los instrumentos concretos con los que la Administración Distrital podría arbitrar, facilitar o promover el diálogo social.

- Comités de concertación

En estos comités se convoca normalmente a los principales representantes de los distintos estamentos tripartitos para discutir, decidir o consultar sobre problemas generales del mundo del trabajo u otros aspectos que tengan un impacto significativo sobre este en el país, el departamento o el municipio. Normalmente funcionan con cierta regularidad y cuentan con unas reglas de juego bien definidas.

- Acuerdos marco tripartitos

Se trata de instrumentos en los que se plasman acuerdos de los actores de primer nivel para avanzar en una agenda concreta en un determinado tema, o en varios de ellos simultáneamente. Dichos acuerdos son normalmente decididos en el marco de los Comités de concertación, porque involucran aspectos generales sobre las relaciones laborales en la ciudad.

- Mesas sectoriales o poblacionales

Estos espacios, que pueden ser convocados por una entidad pública o conformados desde la sociedad civil, se constituyen con el objetivo de discutir o adoptar agendas para avanzar en temáticas específicas que normalmente le atañen a un grupo poblacional o a un sector particular en el tema laboral. Suelen tener carácter consultivo, pero también pueden trascender hacia la adopción de compromisos por parte de los actores.

- Acompañamiento a la negociación colectiva

El acompañamiento se orienta a facilitar una resolución rápida e integral de los conflictos laborales que surgen en la ciudad. Entre estas acciones el Estado puede buscar acercamientos entre las partes en las etapas donde las relaciones estén más tensas, darle un orden a la negociación, actuar como garante de los acuerdos y, en general, todas aquellas prácticas que faciliten los procesos de negociación.

- Promoción de buenas prácticas laborales

En concepto de Guarnizo y otros (2009: 32-33), siguiendo el paradigma de Trabajo

Decente de la OIT, el término de buenas prácticas involucraría los siguientes aspectos:

1. Trabajo productivo y seguro (de calidad).
2. Respeto a los derechos laborales.
3. Ingresos adecuados.
4. Protección social.
5. Diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

La meta, por tanto, sería que los distintos tipos de empleadores –incluido el Estado– adoptaran modelos de gestión que permitieran el desarrollo de buenas prácticas laborales. Para ello el Estado puede utilizar varios instrumentos como lo son las campañas para promover y garantizar el respeto a los derechos laborales (incluidos los derechos laborales colectivos como la libertad de asociación); el establecimiento oportuno de sanciones por el mantenimiento de prácticas que vulneren la legislación laboral vigente, la generación de incentivos para que los empleadores adopten buenas prácticas, más allá de lo que los obliga la legislación, entre otros instrumentos.

## **4.2 La administración de las relaciones laborales en los últimos gobiernos de Bogotá**

Pese a la multiplicidad de instrumentos que el Distrito puede utilizar en el marco de una política de administración de las relaciones laborales, solo ha explorado pocos. Y ello, en parte, porque no ha adoptado, de manera explícita y consistente, una política de este estilo. En este apartado se destacarán tres frentes en los que el Distrito ha actuado en esta materia en los últimos años:

- a). En el Comité distrital de diálogo social y concertación laboral

Sin duda el antecedente más importante en la administración de las relaciones laborales y el diálogo social en Bogotá ha sido la creación en el gobierno de Luis Eduardo Garzón, por medio del Decreto 137 de 2004, del Comité distrital de diálogo social y concertación laboral (CDDSCCL).

El Decreto definió sus funciones, la periodicidad de sus sesiones y su conformación (seis delegados de la Administración y veinte de las confederaciones y federaciones sindicales más representativas). Desde la fecha ha estado sesionando, con una regularidad inferior a la planteada en el Decreto; sin embargo, no ha permanecido inactivo como ha ocurrido con otros espacios.

El Comité ha alcanzado un éxito relativo en ciertos aspectos y presenta múltiples limitaciones en otros. Desde su creación, el incremento salarial para los empleados públicos se ha consensuado en esta instancia, contrario a lo que ha ocurrido con la Comisión de concertación nacional. Fue, además, el espacio donde se logró construir el Acuerdo marco colectivo de relaciones laborales en el Distrito.

Entre sus problemas se cuenta el debilitamiento en su capacidad decisoria por su extensa conformación, lo cual dilata las discusiones. También la pérdida de credibilidad por los ciclos en las relaciones entre el Alcalde Mayor y los sindicatos, y por la ausencia de

funcionarios con capacidad decisoria.

Pese a la existencia de este Comité y a los avances logrados hasta ahora, lo cierto es que no existe un espacio similar para discutir los temas de Trabajo Decente en Bogotá, en el que puedan confluír los trabajadores y empresarios del sector privado, los informales, las poblaciones vulnerables, entre otros. Eso quiere decir que alrededor de 90% del mundo del trabajo en Bogotá se encuentra privado de una negociación a gran escala sobre asuntos laborales.

b). Los espacios de diálogo con los empresarios

Desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, la relación de la Administración Distrital con el sector empresarial se ha gestionado mediante esta instancia. Sin embargo, no existe un espacio de diálogo permanente para abordar agendas de largo plazo en temas como la competitividad, la innovación, el desarrollo tecnológico, entre otros.

c). Las agendas laborales en el marco de los espacios de diálogo poblacionales

La sociedad civil bogotana ha avanzado ampliamente en su capacidad organizativa, particularmente para el caso de poblaciones específicas como es el caso de las mujeres o la comunidad LGBTI. El Distrito ha tenido que responder a la sana presión que estas poblaciones organizadas han ejercido para que se construyan mejores políticas públicas y se les permita participar en su construcción y evaluación.

En el caso de la población LGBTI, por ejemplo, se expidió en 2009 el acuerdo 371 de 2009 por medio del cual se creó y se establecieron los lineamientos de la primera política pública distrital específica para esta población. El artículo 10 de este acuerdo creó el Consejo Consultivo de la política LGBTI, conformado por ocho secretarios y el director del IDPAC o sus delegados. En el marco de este Consejo se han discutido temas sobre la situación laboral de esta población y las respuestas de política. Algo similar ocurre para el caso de poblaciones como las mujeres, los jóvenes, los afrocolombianos y las personas con discapacidad.

No existe, sin embargo, un sistema de monitoreo frente a lo que sucede con estas agendas, que permita evaluar los logros y las limitaciones en su consecución.

### 4.3 ¿Qué piensan los responsables de política, actores sociales e investigadores?

El Subsecretario de Desarrollo Económico de la ciudad, Alfredo Bateman, manifiesta que “Bogotá no hace política regulatoria del mercado laboral”, lo cual indica que según su percepción, en materia de relaciones laborales, la competencia más estricta le corresponde al gobierno nacional. En general, se percibe que para la administración distrital estos temas no son de su competencia en los temas de derechos en el trabajo; empleo protegido; inspección vigilancia y control del trabajo; negociación colectiva;

asociación sindical, y algunos puntos del diálogo social.<sup>84</sup>

Esta visión también la comparte la Subdirectora de Formación, Claudia Camacho. En efecto, los temas de formalización laboral, los cuales pueden ser mejor definidos como de empleo protegido, están para ella determinados principalmente por variables del orden nacional.

Por el contrario, la exvicepresidenta de la Cámara Comercio de Bogotá, Lina María Castaño, señala que la ciudad debió adelantar acciones para la formalización laboral y empresarial, pero no lo hizo. La Cámara emprendió algunas iniciativas, sobre todo de formalización empresarial. Es claro que en virtud de los ingresos recibidos por tributación, la Cámara ha tenido incentivos para adelantar estas acciones. Sin embargo, se trata de una apuesta pendiente de toda la ciudad.

Los temas de formalización del empleo público solo se están abordando desde la actual administración (Bogotá Humana). Anteriormente, existió un diálogo y negociación entre empleados públicos y el Servicio Civil –en el cual también participó la Secretaría de Hacienda–, más no de la magnitud de lo planteado por Bogotá Humana.

En general, “la interlocución más amplia con los sindicatos y el sector social, es un papel que le compete o competiría a la Secretaría de Desarrollo Económico. Ver a los sindicatos como un sector social dentro de la política económica, debería ser más parte del quehacer de la Secretaría, dado que su papel principal se centra en los temas de productividad y empleo. Si bien resulta importante el papel de los gremios y otros actores económicos, el papel de actuar de los sindicatos debe ser propio de la Secretaría de Desarrollo Económico”, en palabras del Subsecretario.

Cundinamarca ha tenido una Subcomisión departamental de concertación de políticas salariales y laborales, órgano que nace de la Comisión, coordinado por el Ministerio del Trabajo, cuya secretaría es realizada por la Organización Internacional del Trabajo –OIT–. Sin embargo, Bogotá no ha contado con un espacio similar. Sobre este punto, dice el Subsecretario que “no se ha participado en ese subcomité; parte de los retos es precisamente ese, si se va a hacer un comité consultivo o unas figuras institucionales. Pero en el pasado la política laboral no se ha pensado desde allí, ni ha sido un espacio importante en la concertación de políticas de trabajo, ni de política económica.”

Sobre la opinión de los sindicalistas entrevistados sobre el proceso de diálogo social en Bogotá, se percibe un reconocimiento de que sí ha habido avances y de que existe una voluntad política para discutir los temas, por lo menos en el ámbito de la Administración central.

84 Como se mencionó en una anterior nota sobre lo que piensan los distintos actores sociales, en esta sección no se presenta la visión de los autores sobre estas apreciaciones. Estas se realizan en las distintas partes del documento.

## 5. Recomendaciones a la política de Trabajo Decente

En esta sección se presentan, a manera de síntesis, las principales recomendaciones, clasificándolas en los distintos componentes de la noción de Trabajo Decente.

### En materia de oportunidades de empleo e ingresos:

#### Empleo macro

- i). Dirigir la política económica con los objetivos de:
  - a. Realizar una inteligente prospectiva económica y propiciar sectores económicos alternativos.
  - b. Salvaguardar y transformar los sectores amenazados.
  - c. Integrar el mercado interno.
    - i). Con enclaves productivos e integración interlocalidades.
    - ii). Conectando a la región en una sola lógica.
    - iii). Conectando a las distintas ciudades del país.
  - d. Integrando el comercio mundial a la ciudad con bienes y servicios de alta productividad.
- ii). Crear un marco distrital de cualificaciones que permitan consolidar el marco de la política económica y realizar una conexión con la política laboral.
- iii). Desarrollar mecanismos de prospectiva laboral y de gestión del empleo que sustenten toda la política en este campo, se conecte con la económica, y se articule con las poblaciones especiales (visión de horizontalidad de la política).
- iv). Crear una institucionalidad física para la gestión del empleo basada en el marco de cualificaciones y la prospectiva laboral.
- v). Subsidios al salario.

#### Empleo localizado

- i). Consolidar la política social desde una visión multidimensional (incluyendo la educación) cuyo eje sea el Trabajo Decente, y con el objetivo de superar la pobreza y la segregación.
- ii). Contener la participación laboral y cerrar brechas educativas.
- iii). Conectar los esfuerzos en formación con la demanda de trabajo calificado.
- iv). Crear rutas integrales en el mediano plazo (con una política generacional) para consolidar las competencias laborales (renta básica).
- v). Regularizar las actividades económicas, con pleno ejercicio de los derechos.
- vi). Crear políticas activas localizadas en sectores no beneficiados, que permitan salir de la pobreza, entrar y continuar en la ruta.
- vii). Pensar en la población discriminada con esquemas más especializados.
- viii). Transformar los emprendimientos de subsistencia por los de acumulación.
- ix). Integración de las clases sociales.
- x). Realizar un inteligente reentrenamiento laboral de las personas en situación de desempleo.
- xi). Adultos mayores, diálogo con la familia.
- xii). Emprendimientos de los habitantes de la calle.

### **Protección social**

- i). La política debe beneficiar la conformación de relaciones laborales que garanticen su proceso.
- ii). Debe existir un continuo análisis para observar la conformación de trayectorias laborales, en especial, percibir las distancias o cercanías del logro de una pensión.
- iii). Posibilidad de separar el pago por salud del trabajo.
- iv). Acompañamiento al sistema de riesgos laborales, percibiendo problemáticas espaciales y construcción de esquemas para la protección de poblaciones no protegidas, que se encuentran en tránsito hacia esquemas integrales.

### **Derechos en el trabajo**

- i). Agenda de transformación de la regulación y seguimiento de las condiciones para la promoción de las acciones.
- ii). Acompañar una IVC inteligente que afecte la vulneración del pilar de derechos (ver líneas invisibles).
- iii). Definir dentro de las oficinas de empleo espacios en derechos fundamentales.
- iv). Crear un sistema de registro de las vinculaciones laborales.
- v). Crear un espacio de asesoría y acompañamiento sobre derechos laborales (CAL).
- vi). Crear una metodología de intervención en sectores críticos (taxistas, ventas por catálogo, etc.), lo cual implica transformar la actividad y las condiciones laborales.
- vii). Crear la cátedra de ciudadanía laboral.
- viii). Realizar amplios procesos de divulgación de la normatividad, incluyendo temas sensibles como el acoso laboral, o el derecho a la asociación sindical.
- ix). Se deben transformar las unidades productivas micro, en especial tiendas de barrio, droguerías, etc.
- x). Dialogar sobre la construcción de relaciones laborales de largo plazo.
- xi). Se debe erradicar el trabajo infantil.
- xii). Crear un programa de “gestores de la economía popular” que permita la transformación de las unidades productivas.

### **Diálogo social**

- i). Consolidar las asociaciones de trabajadores y empleadores existentes, en especial del sector privado.
- ii). Promover y generar mecanismos para el fortalecimiento de la negociación colectiva.
- iii). Promover la asociación y la discusión de sus condiciones con grupos especiales.
- iv). Articular espacios de diálogo (no necesariamente de negociación) y desarrollo de la política.
- v). Consolidar los procesos de diálogo que permitan apuntalar las rutas integrales de inserción laboral.
- vi). Cátedra de ciudadanía laboral.
- vii). El diálogo comunitario para la implementación de políticas activas.
- viii). Generar espacios para que la comunidad, en particular los jóvenes, empiecen a dar soluciones a sus propias problemáticas.
- ix). Crear un espacio de seguimiento de la política.





# CAPÍTULO 5

## VOCES CIUDADANAS

### Escuela Nacional Sindical<sup>85</sup>

---

85 Para la redacción de este capítulo se contó con el apoyo del CEPEC de la Universidad del Rosario y de Amanda Romo Díaz, comunicadora social, candidata a magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes



**E**l presente capítulo busca contribuir a la construcción de la Política Distrital de Trabajo Decente en la ciudad de Bogotá, a través de dos insumos analíticos: el mapeo de actores relevantes del Trabajo decente en Bogotá y la sistematización de los aportes ciudadanos.

En el primer caso, el ejercicio consiste en identificar a los actores, sus discursos y perspectivas, y analizar sus posiciones frente al tema laboral, de cara a generar relaciones de apoyo y cooperación en el marco de la construcción de la Política de TD.

Este producto de consulta institucional recoge los hallazgos y el análisis acerca de las percepciones alrededor de la iniciativa de la Alcaldía Distrital de poner en marcha una Política Pública de Trabajo Decente. En consecuencia, se aportan sus conclusiones como un insumo de las estrategias de formulación y concertación subsiguientes, así como un posible referente para estructurar los contenidos mínimos contemplados en la Política en mención.

El alcance de este mapeo institucional es muy preciso: conocer y analizar la impresión, valoración y recomendaciones de los actores relevantes frente a una Política Pública de Trabajo Decente.

Por su parte, la segunda parte de este capítulo recoge las opiniones –frente al Trabajo decente– de los bogotanos y bogotanas, y particularmente de las poblaciones que tradicionalmente no han sido consultadas frente a lo público, ni cuyos aportes han sido valorados como prioritarios en el marco de desarrollo de la ciudad. Estas poblaciones están constituidas por mujeres, grupos étnicos, jóvenes y comunidad LGBTI.

Así mismo, se identificaron sectores cuya presencia y accionar productivo han sido decisivos en la dinámica urbana y en los procesos económicos que se surten en la capital del país: sindicalistas, Mipymes, trabajadores(as) informales y empresarios(as).

También se quiso consultar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas que habitan Bogotá y reciben el efecto directo de las políticas y decisiones de la Administración Distrital en materia laboral, y que si bien no se hallan en el contexto de organizaciones sociales, pueden y quieren hacer aportes desde su experiencia individual. En este sentido, se desarrolló una consulta a través de las redes sociales.

Al final de esta etapa de deliberación ciudadana, en torno al Trabajo Decente, se recogieron insumos importantes, no solo para alimentar el diagnóstico en Bogotá de Trabajo Decente, sino para aportar en la construcción de soluciones que se constituyan en programas, planes, proyectos e instrumentos de política pública distrital, que logren precisar mejor el accionar de las instituciones responsables del tema en Bogotá.

La segunda parte del capítulo presenta la sistematización de dicha etapa y el análisis

de los principales elementos aportados en el proceso, de cara a la construcción de la Política de Trabajo Decente para Bogotá.

## 1. Mapa de actores

### 1.1 Componente Metodológico

#### ¿Qué se entiende por mapeo de protagonistas clave del mundo del trabajo?

Se comprende el mapeo de actores clave como un proceso sistemático de identificación y caracterización de la disposición, intereses y motivación de grupos, instituciones y organizaciones con incidencia social en la ciudad, así como de las relaciones que establecen entre sí para conseguir o construir un objetivo común. La lectura contextualizada de los actores y sus relaciones permite disponer de un diagnóstico de la disposición institucional para favorecer una iniciativa de interés público y establecer, de manera consecuente, estrategias apropiadas para que esta prospere o se encamine hacia un eventual acuerdo<sup>86</sup>.

#### Resultados y productos del mapeo institucional

Los resultados del mapeo de protagonistas del mundo del Trabajo Decente en el Distrito se encaminan a validar la necesidad y pertinencia de una Política Pública en esta materia, mediante la identificación de aquellos intercambios en conflicto (“Trade Offs”) que la gestión de dicha Política debe afrontar y sobre los cuales debería actuar en consonancia.

Para avanzar en la dirección señalada, el presente documento se ocupa, por un lado, de identificar a los actores clave, su caracterización y el análisis de sus interrelaciones; por otro, de plantear los aspectos que los actores estarían dispuestos o deberían considerar en su evaluación costo-beneficio para participar en la construcción y eventual implementación de la Política, así como las primeras estrategias sobre las cuales se puede plantear y motivar las etapas subsiguientes del proceso de gestión de la Política Pública.

A continuación se presentan los productos que entrega este mapeo institucional:

- Base de datos de actores del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá con corte a mayo de 2013.
- Documento del mapeo de protagonistas del mundo del trabajo en Bogotá 2013, que incluye:
  - Caracterización de los actores del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá, de acuerdo con su papel, disposición y posible contribución hacia la Política.
  - Visiones del trabajo y del Trabajo Decente por parte de los actores del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá y los puntos de tensión entre ellos.
  - Preferencias y problemáticas alrededor del Trabajo Decente.
  - Interrelaciones en el mundo del trabajo de la ciudad de Bogotá.
  - Ofertas de alianzas institucionales con la Alcaldía de Bogotá.

<sup>86</sup> Rance & Tellería (2003).

- Iniciativas de Trabajo Decente identificadas en la ciudad de Bogotá.
- Intercambios en conflicto que aparecen en el propósito de implementar una Política Pública de Trabajo Decente.
- Criterios y elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta dentro de la propuesta de Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá.
- Estrategias iniciales y recomendaciones para las etapas subsiguientes del proceso de gestión de la Política Pública de trabajo, que resultan de utilidad para la movilización y búsqueda de consensos.

### **Ruta metodológica**

Para realizar el mapeo de los protagonistas de una Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá, se utilizaron y combinaron elementos metodológicos del Stakeholder Analysis, del examen o análisis de involucrados de un proyecto o programa, y del análisis de redes sociales para configurar un panorama social de actores con incidencia en el proceso de Política Pública de Trabajo Decente en la ciudad de Bogotá.

#### **a. Definir el objetivo del mapeo de actores:**

Realizar una identificación, caracterización y reconocimiento de potencialidades de actores clave que permita reunir elementos de juicio para ser tenidos en cuenta dentro del proceso de construcción de una Política Pública de Trabajo Decente en la ciudad de Bogotá.

#### **b. Escoger una política o iniciativa pública sobre la cual realizar el análisis de percepciones:**

Proceso de construcción de una Política Pública de Trabajo Decente para la ciudad de Bogotá, que defina acciones requeridas para movilizar una agenda público-privada, en aras de mejorar la accesibilidad y las condiciones de trabajo en el Distrito Capital, además de fortalecer la capacidad institucional para ello.

#### **c. Construcción y ajuste del marco de referencia del documento:**

Si bien el documento evita en lo posible juicios de valor por parte de los consultores, hará, sin embargo, referencia a marcos conceptuales, supuestos teóricos y de Política Pública que, necesariamente, están presentes en la forma de aproximación a las distintas actividades del proceso de mapeo de actores.

#### **d. Determinación de las categorías de interés del mapeo institucional:**

De acuerdo con el objetivo del mapeo, así como de los referentes metodológicos, se definieron las categorías de análisis iniciales, de tal manera que dieran cuenta de:

Las dimensiones de las competencias para el Trabajo Decente:

- En el saber: conceptualización, problemática percibida, medición.
- Ser: actitudes hacia el Trabajo Decente.
- Saber Hacer: prácticas identificadas, medición.

Capacidades o recursos:

- Puntos para avanzar hacia el Trabajo Decente.
- Interrelaciones entre los actores para el Trabajo Decente.

Estas categorías, que orientaron las consultas a las diferentes instancias, fueron enriquecidas por los mismos actores y configuraron las salidas de las descripciones e interrelaciones del mapeo final.

**e. Actores del mundo del trabajo consultados:**

Consiste en definir cuáles son las instancias a consultar, y la diversidad de percepciones que se quiere recoger para tener el panorama del mundo del trabajo en la ciudad.

**f. Especificar el mínimo de consultas por realizar:**

Basados en la teoría fundada<sup>87</sup> y el muestreo teórico de Ragin<sup>88</sup>, se buscó tener la mayor diversidad de casos de interpretación de actores posible del mundo del trabajo capitalino o que incidan en este escenario.

La muestra final valora prioritariamente las percepciones de las instituciones tripartitas del trabajo: Gobierno, empleadores y empleados. Sin embargo, este ejercicio de consulta permitió dar voz a otras organizaciones, instituciones, instancias y personas que en muchas ocasiones permanecen invisibles o no tienen voz en las iniciativas sociales o económicas.

Se contactaron más de cien (100) personas, organizaciones, grupos e instancias, de los cuales noventa y tres (93) casos accedieron a ser entrevistados o a participar en un grupo focal; sin embargo, de este grupo un total de ochenta y cinco (85) fueron efectivas con la entrega de la información y ocho (8) manifestaron su interés en el proceso, pero quedaron de entregar la información —que no llegó a la fecha- o volver a programar la cita.

**g. Diseño y ajuste de herramientas de consulta y análisis de información:**

Se diseñaron y aplicaron fichas y protocolos de entrevistas, discusión en grupos focales y la aplicación de una ficha de cuantificación de la perspectiva sobre el trabajo en la ciudad y sobre el Trabajo Decente, que alimentarían las matrices de análisis utilizadas.

**h. Recolección y organización de información:**

La gran mayoría de las entrevistas y grupos focales fueron grabadas; muchas de ellas de manera digital, para luego convertirlas en documento de texto que alimentaba las matrices de análisis y el análisis conceptual. Varias entidades entregaron algún

<sup>87</sup> Estrategia metodológica que Glaser y Strauss construyeron con el propósito de analizar los significados simbólicos de los individuos auscultando desde su interioridad.

<sup>88</sup> Concepto creado por Bamey Glaser y Anselm Strauss para explicar procesos comparativos de casos diversos y de técnica de triangulación de datos (Denzin, 1978), donde se forma un mejor panorama de una situación, analizando combinaciones de piezas independientes de información.

documento adicional para complementar su percepción y posición frente al tema.

**i. Procesamiento y análisis de la información:**

Las matrices de análisis fueron construidas en hojas electrónicas de Excel y el análisis conceptual utilizó versiones de licencias gratuitas de los software ATLAS.ti y NetDraw.

**j. Validación de la información resultante con actores relevantes:**

Se realiza un taller con actores relevantes para recibir una realimentación a partir de los principales hallazgos y recomendaciones del documento, que contó con la activa participación del equipo técnico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

## 1.2 Hallazgos del mapeo de protagonistas del mundo del trabajo en Bogotá

Basados en las consultas realizadas a diferentes actores protagonistas del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá y en el ámbito nacional, durante los meses de enero a junio de 2013, se encuentran los siguientes hallazgos, e impresiones sobre el trabajo y el Trabajo Decente:

### Actores identificados y su papel

En la tabla 21 se muestran los actores consultados, de acuerdo con la instancia establecida<sup>89</sup>, que entregaron información valiosa para el proceso.

**Tabla 21 Actores identificados por instancia de consulta**

Actores consultados por tipo organización e identificación
<b>Articuladores</b>
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital
Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE.UU.
<b>Desempleados</b>
Desempleado(a)s
<b>Empleados</b>
Empleado(a)s
<b>Empresarios -sector consolidado</b>
Comercializadora Arturo Calle
Integral Oil Services
Servientrega

<sup>89</sup> Los datos específicos de los consultados (que consintieron en el procesamiento de su información y la publicación de sus datos de contacto solo con fines de este proceso de consulta y gestión de la Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá) se pueden ver en los anexos 1 (base de datos de consultados) y 2 (ficha de datos de consultados).



Tabla 21 Actores identificados por instancia de consulta

Actores consultados por tipo organización e identificación

**Empresarios economía popular**

Confiar Cooperativa Financiera

**Empresarios-emprendimiento**

La Arenera

The3go empanadas

**Entidades distritales**

Empresa de Acueducto y Alcantarillado

Secretaría de Integración Social

Secretaría de la Movilidad

Secretaría de la Mujer

Secretaría General Distrital

Departamento Administrativo del Servicio Civil

Secretaría de Hacienda

Secretaría de Salud

**Estudiosos – académicos**

Consultor independiente

Cider Universidad de los Andes

Experto en descentralización de la Universidad del Rosario

**Estudiosos - expertos con trayectoria**

Director Banco de la República Antioquia Chocó

Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades Universidad Eafit

Experto ocupacional

**Estudiosos – influyentes**

Bogotá Cómo Vamos

Revista Portafolio

**Medios de comunicación - líderes de opinión**

Radio Televisión Nacional

**Medios de comunicación - prensa, radio, tv**

Independiente

**Tabla 21 Actores identificados por instancia de consulta**

Actores consultados por tipo organización e identificación
Pandi
Periodista Free Press Proyecto Semana
RCN Televisión
<b>Organizaciones de cooperación internacional</b>
Centro de Solidaridad AFL CIO Colombia
Cepal
Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid)
<b>Organizaciones laborales - control</b>
Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social - Procuraduría General de la Nación
<b>Organizaciones laborales - diálogo social</b>
Secretaría General Distrital (Comité distrital de concertación de diálogo y concertación laboral)
Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá –Cundinamarca
<b>Organizaciones laborales - entidades de apoyo</b>
Administradora de riesgos laborales ARL Liberty
Centro de Atención Laboral CUT CTC
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia
HUB Bogotá
Manpower Colombia
<b>Organizaciones laborales - formuladores &amp; reguladores</b>
Ministerio del Trabajo
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
<b>Organizaciones laborales –sindicatos</b>
CUT Bogotá - Cundinamarca
CUT Nacional
Sindicato de trabajadoras domésticas (Sintrasedom)
Sindicato de Trabajadores Clínica San Rafael (Asintraf)

Tabla 21 Actores identificados por instancia de consulta

## Actores consultados por tipo organización e identificación

Sindicato de trabajadores de Bimbo Colombia (Sintrabimco)
Sindicato Nacional de Trabajadores de Sodimac Colombia (Sintrasodimac)
Sindicato Nacional de Trabajadores del Transporte de Valores, empaques de nóminas, mensajería y vigilancia (Sintravig)
Sintrasesa
Unión General de Trabajadores en la Economía Informal (UGTI-CUT)
<b>Políticos –concejales</b>
Concejo Distrital
<b>Políticos - exalcaldes</b>
Antanas Mockus
Jaime Castro Castro
<b>Representaciones sectoriales o poblacionales - gremios o asociaciones</b>
Acopi Regional Bogotá Cundinamarca
ANDI Bogotá Cundinamarca
Comité Intergremial de Bogotá (CIBC)
Consejo Privado de Competitividad
Federación Colombiana de Gestión de Talento Humano ACRIP Bogotá y Cundinamarca
<b>Representaciones sectoriales o poblacionales - instancias de participación</b>
Consejo Territorial de Planeación Distrital
<b>Representaciones sectoriales o poblacionales - movimientos sociales</b>
Corporación Manos Visibles
Corporación Podion
Fundación Saldarriaga Concha
Movimiento Nacional Cimarrón
Organización Nacional de Indígenas de Colombia - ONIC
Proceso de Comunidades Negras – PCN
Red Colombiana de Jóvenes
Visión Mundial
Viva la Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia de la SDDE con base en el ejercicio de Mapeo de actores

Se logró una heterogénea composición de las consultas, buscando priorizar las fuentes en los actores de la tripartita convencional (Gobierno, organizaciones sindicales y empleadores), incluyendo entidades, organizaciones o instancias que llevan la voz de otros actores que brindan apoyo en diversos frentes a la tripartita, tales como organizaciones gremiales y representantes de sectores poblacionales.

### **¿Qué preocupaciones se destacan dentro del mundo del trabajo?**

Al consultar a las y los diferentes protagonistas del mundo del trabajo capitalino, se constata unanimidad en torno a la idea de que en la ciudad se deben realizar acciones para resolver los déficits en generación de ingresos y empleos. Sin embargo, el asunto de prioridad ciudadana que se menciona como primordial y más inmediato por resolver, es el de la movilidad<sup>90</sup>.

En ese sentido, hay un gran número de opiniones que mencionan que abordar en primer lugar estrategias de Trabajo Decente sin resolver las dificultades actuales y futuras de conexión, dada su magnitud, es ilógico en términos de la percepción de pérdida de calidad de vida y de bienestar colectivo. Y que, a su vez, las variables del entorno competitivo y del desarrollo social de la capital (seguridad, salud, vivienda, y educación), influyen de manera directa en el Trabajo Decente que la ciudad pueda ofrecer.

Adicionalmente, se encontró que de acuerdo con los roles que desarrollan las organizaciones o las personas dentro del mundo del trabajo, algunos protagonistas manifestaron que la prioridad de la ciudad en este momento debe ser el empleo, el Trabajo Decente y los temas de género y discapacidad.

Esto implicaría reconocer que por el momento, no existe consenso sobre la necesidad de trabajar de manera inmediata el tema, y habrá que seducir a los diversos actores de relevancia para crear acuerdos alrededor de la iniciativa de Política Pública de Trabajo Decente.

Cuando se preguntó, en específico, sobre la principal problemática dentro del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá, las respuestas enfatizaron en los aspectos de la informalidad y la precariedad del trabajo. También se reiteró el constante incumplimiento de las normas laborales, totalmente relacionado con la debilidad de la organización sindical y del diálogo institucional.

Se concluye, a partir de las percepciones recogidas, la existencia de una desarticulación institucional, caracterizada por su carencia en la capacidad de comprender, atender, coordinar, articular y evaluar la situación del empleo y el trabajo en la ciudad; a la vez, las dificultades para superar las situaciones de trabajo precarizado (bajos salarios y incumplimiento de derechos, condiciones de trabajo), subrayando de la misma manera un desempeño negativo en las oportunidades para muchos y una gran dificultad de las instituciones para afrontar de forma adecuada la situación.

<sup>90</sup> Respuestas a la pregunta de la ficha básica de consulta ¿Cuáles considera que son las tres (3) problemáticas del trabajo que la ciudad de Bogotá debe resolver en este momento?

De acuerdo con lo mencionado por muchos actores, especialmente por los académicos, estas problemáticas del mundo del trabajo de la ciudad no han variado mucho en las últimas décadas<sup>91</sup>; es probable, sin embargo, que hayan aumentado su intensidad, impacto y conexión con otras realidades.

Como problemáticas “nuevas” dentro del mundo del trabajo capitalino se puede mencionar los siguientes aspectos: i) discriminación racial y de género; ii) exclusión sociolaboral de las personas en situación de discapacidad, y cuyos indicadores de magnitud del problema y de exclusión laboral vienen en progresivo aumento; iii) emprendimientos de bajo impacto; y iv) el bajo cumplimiento del Plan de Acción Laboral contemplado en el marco del TLC Colombia-Estados Unidos.

### **Interacciones alrededor del asunto del trabajo**

Al consultar con cuál entidad, organización, grupo e institución se relacionan de manera activa en la actualidad para planear, implementar y evaluar acciones de manera conjunta en el tema del trabajo, el ejercicio muestra la preponderancia de relaciones con organismos de cooperación internacional en asuntos que tienen que ver con asesoría y acompañamiento técnico, la capacitación, la financiación de proyectos, la vinculación a redes internacionales y el fortalecimiento institucional. Este fenómeno se ha venido acentuando con el nuevo contexto del mundo laboral tanto en el país como en la capital.

De las organizaciones con alcance distrital habría que destacar la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales Bogotá y Cundinamarca, como espacio tripartito de diálogo social, en el que participan los sindicatos, los gremios y el gobierno nacional y distrital (este último a través de la Secretaría General y de la Secretaría de Desarrollo Económico).

Aparece un trabajo importante por hacer para aumentar el número de relaciones institucionales en el mundo del trabajo distrital y fortalecer las existentes, en torno a un objetivo definido. El impacto que esto genere dentro del desempeño de la ciudad para brindar más y mejores condiciones de trabajo, resulta necesario para avanzar hacia el Trabajo Decente.

De manera adicional, se registraron más de sesenta (60) entidades, instituciones o instancias, de las cuales se tiene menos referencias de interrelaciones, y que dan cuenta de la diversidad de actores presentes en la ciudad, que trabajan de manera explícita o implícita el tema del trabajo. Algunos de ellos, con acciones directamente relacionadas con el Trabajo Decente, y otros con el tema del empleo, generación de ingresos y desarrollo económico.

Al centrar el análisis sobre los actores destacados por la consulta como clave, de acuerdo con la percepción de los consultados, se encuentran:

- Ministerio del Trabajo

<sup>91</sup> Se puede agregar la baja calificación de los trabajadores y las dificultades de acceso al crédito que mencionan algunos gremios y organizaciones.

- Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá y Cundinamarca
- ENS
- Alcaldía de Bogotá
- OIT
- Sindicatos
- Gremios económicos
- SENA
- Cooperación Internacional
- Expertos y académicos

La Alcaldía de Bogotá, en particular, ha entablado relaciones con respecto a temas del trabajo con destacados actores institucionales como el SENA, la academia y expertos; sindicatos distritales públicos como el Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral; y con su propio Departamento Administrativo del Servicio Civil. Sin embargo, sus interrelaciones con la Subcomisión de Concertación Laboral y Salarial (definida como el espacio territorial específico para tratar, conciliar y armar propuestas alrededor del trabajo) y con el Ministerio del Trabajo han sido débiles, por lo tanto, temas y asuntos que son de la naturaleza y competencias de estas instancias no se están abordando en este momento.

Con otros actores vitales (lo cual es mencionado por los mismos actores consultados) como la OIT, la cooperación internacional y los gremios económicos locales y regionales, se registra poco relacionamiento por parte de la Alcaldía de Bogotá.

La evaluación de estas interrelaciones muestra una desconexión y desarticulación entre los actores clave del mundo del trabajo, hecho que debe servir de punto de partida en el componente de capacidad institucional y de las propuestas de trabajo conjuntas entre lo público y lo privado para la Política Pública de Trabajo Decente en la ciudad, e inclusive en la región.

También se consultó a los actores sobre su disposición a participar en este proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Trabajo Decente y sobre la entidad, organización, instancia o grupo que reflejaría sus intereses y podría llevar su voz, en caso de no poder hacerlo de manera directa. El siguiente gráfico presenta aquellas instancias que tuvieron mayor aceptación.

Resulta vital considerar a estas entidades (y a las que la Alcaldía considere pertinentes) dentro del proceso subsiguiente, debido a la incidencia que tienen sobre otras organizaciones de la ciudad, de la región o del ámbito nacional.

### **Visiones sobre el trabajo y el Trabajo Decente**

Al interrogar a las y los consultados en torno al enfoque conceptual sobre el tipo de trabajo que ejercen, se encontró que cada instancia de consulta plantea y construye una visión propia. Se destaca la manera como un gran número de instancias hacen referencia al “Trabajo Decente y Digno” desde su perspectiva fundamental sobre el trabajo; otro grupo de protagonistas aduce como referente conceptual el Trabajo

Digno, el Buen Trabajo, el Trabajo Formal y, en menor cantidad, la conceptualización de Trabajo Decente.

A continuación se presentan las diferentes visiones de los subgrupos consultados, con el fin de establecer un panorama del “discurso subyacente” entre los distintos actores del mundo del trabajo.

Para el Ministerio del Trabajo, según lo planteado por la saliente Directora de Generación y Protección del Empleo, consultada para este proyecto, se tiene como referencia el enfoque de Trabajo Decente y Trabajo Pleno. En la actualidad se está precisando la conceptualización y la operativización del TD dentro de los equipos internos del Ministerio. En las consultas bibliográficas realizadas se logra ver que Trabajo Pleno se refiere a:

- Trabajo digno y de calidad para todos los/as trabajadores/as.
- Protección social para todos los/as trabajadores/as.
- Protección de los derechos laborales fundamentales.
- Talento humano capacitado.
- Trabajo adecuado a los nuevos tiempos.

La Subcomisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales de Bogotá ha integrado como planteamiento conceptual el trabajo, e inclusive el eje temático “Trabajo Decente como base del desarrollo económico y de la generación de empleo” en su Plan de Acción 2013-2015.

El planteamiento de los sindicatos se orienta claramente hacia el TD y el trabajo digno. Esta aproximación incluye, entre los principales componentes, pensiones, salario mínimo, permanencia en el empleo, seguridad social, diálogo social e inclusión de las mujeres.

Los empleadores, por su parte, expresan que el Trabajo Decente está expresado en las reglas que se aceptan al momento de suscribir el contrato laboral e implica derechos y deberes para ambas partes.

### **La perspectiva de otros actores clave**

Los actores de la economía popular reclaman su espacio dentro de esta discusión y en la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente Distrital. Consideran que esta debe ser inclusiva y no excluyente como hasta ahora, reconociendo otras formas de construir riqueza, donde prime el valor de la solidaridad. Se encuentran dos (2) enfoques interesantes: i) economía informal digna, por parte de la Unión General de Trabajadores en la Economía Informal (UGTI-CUT), que plantea que se puede concertar la creación de riqueza desde la informalidad, tal y como ocurre en escenarios públicos de otros países; y ii) Trabajo decente-digno, por parte de la Cooperativa Financiera Confiar, que introduce los conceptos de Abundancia Justa (establecer límites de crecimiento) y Prosperidad colectiva (a partir del esfuerzo conjunto), además de los elementos tradicionales del salario y los derechos fundamentales del trabajo.

Los movimientos sociales, las entidades de apoyo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, en su mayoría, plantean al Trabajo Decente y Digno como su enfoque.

Para los que realizan o apoyan labores de emprendimiento, se hallan los planteamientos de “Buen trabajo”, “Trabajo de impacto” y “Trabajo digno”. Llama la atención que el tema del TD no es considerado importante en un principio para los emprendedores, si bien los consultados ven necesario debatir mucho más qué es y de qué manera se puede aplicar dentro de las iniciativas en marcha y las que se promoverán.

Dentro de los estudiosos se presenta un abanico más selecto de conceptualizaciones: “Empleo de calidad”, “Empleo moderno”, “Trabajo de calidad”, “Trabajo formal”, así como “Trabajo Decente” y “Trabajo Decente y Digno”.

Se constata que en las distintas visiones expuestas por los actores consultados, se presentan elementos comunes; todos coinciden en que el trabajo debe ceñirse a los parámetros establecidos por el Código del Trabajo y que este sería el referente por debajo del cual cualquier relación laboral no sería legal, y por ende, no podría catalogarse como Trabajo Decente.

Para la Administración Distrital, el objetivo central es garantizar una vida digna, con bienestar y paz para todos los/as ciudadanos/as, haciendo de la existencia en la ciudad una experiencia plena y gratificante. De ahí que el gobierno de Bogotá se sienta en capacidad de persuadir a los empresarios y trabajadores hacia la conveniencia de construir una Política de TD incluyente y, al mismo tiempo, de fortalecer su liderazgo para conducir un debate amplio sobre los atributos y potencialidades de este.

Las visiones de los actores, incluso en medio de su diversidad, encuentran también espacios para la convergencia. Hoy resulta visible que, a partir del “Acuerdo sobre mínimos” propuesto, es posible avanzar hacia una visión común en materia de TD, donde todos los actores y sectores se relacionen desde el papel que les corresponde.

### **Principales consensos útiles al proceso de construcción de la Política de Trabajo Decente en el Distrito**

De los elementos expuestos en el numeral anterior, se deducen los puntos de convergencia identificados en cuanto al TD, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- TD es aquel que se ciñe a la legislación laboral y que vela por su cumplimiento en todas las formas de trabajo.
- Si bien existen necesariamente modalidades de relaciones laborales que se diferencian de la usual (por ejemplo el sector de los taxistas, los contratistas, los trabajadores a destajo), todas deben presentar como elemento común el cumplimiento de la legislación laboral, así esta deba ser adaptada o flexibilizada en aquellos sectores (como los mencionados) por exigencias de la naturaleza propia a dichas labores.
- Gran parte de los actores consultados coinciden en considerar la informalidad como una modalidad de trabajo y de relación laboral que no se debe aceptar por no



ceñirse a la legislación; por representar una competencia desleal para las empresas formalizadas; por no pagar los impuestos que estas últimas aportan y, finalmente, porque mantienen al trabajador en una desprotección y en una inestabilidad que lo priva de los derechos fijados por la ley, lo cual, finalmente, se traduce en pobreza y explotación de su esfuerzo físico y mental.

## **Principales disensos en el proceso de construcción de la Política de Trabajo Decente en el Distrito**

### ***Prestaciones extralegales***

Mientras algunos actores consideran que el TD debería ir más allá de las mínimas obligaciones contractuales, para otros –especialmente aquellos del mundo empresarial– estas contraprestaciones exceden el concepto y la práctica de esta forma de trabajo.

### ***Estímulos o premios***

En muchos sectores económicos –especialmente en el sector financiero y en la venta de vehículos–, se ofrecen bonos y premios en dinero por cumplimiento de metas, lo que genera una competencia, a veces feroz, al interior de los sectores económicos y de las empresas.

### ***Procesos de tercerización “outsourcing” o CTA***

Estos esquemas no son siempre rechazados por los empresarios. De hecho, se trata de prácticas extendidas y generalizadas, ya que se han convertido en mecanismos para bajar costos laborales. Esto hace que para muchos empresarios constituyan un elemento favorable, mientras las organizaciones sindicales lo rechazan.

### ***Contratistas***

Tampoco hay acuerdo ni consenso, frente a la figura del contratista. Para los empresarios y trabajadores, esta va en contra del TD. Sin embargo, para otros, especialmente para la Administración Pública, se trata de una modalidad corriente y generalizada de contratación, en parte porque la naturaleza de muchas labores y procesos se ajusta mejor a este tipo de contratación.

### ***Actividad sindical***

Es bien conocido que Colombia carece de una cultura y tradición de buenas relaciones entre el mundo sindical y el mundo empresarial; el primero ha sido tradicionalmente mal visto por el segundo, e incluso por momentos satanizado y perseguido.

### ***Mecanismo de concertación y diálogo social***

Parte importante de una Política de TD consiste en contar con mecanismos de concertación ágiles, adecuados y democráticos. Si bien estos existen, los actores los conciben y utilizan desde marcos diferentes. Mientras que para las organizaciones sindicales y la Administración Pública se trata de espacios que es necesario fortalecer y empoderar, en términos de escenarios para la construcción de una Política Pública

laboral incluyente, para los empresarios los escenarios de concertación son vistos más como mecanismos de empoderamiento de los sindicatos. En la práctica, lo ideal para los empresarios sería que desde estos espacios se concreten alianzas en torno a negocios y proyectos que se traduzcan en una mayor actividad económica y empresarial que reporte ganancias.

### 1.3 Disposición institucional para la Política Pública de TD

Casi la totalidad de los actores consultados manifestaron su interés de participar de manera directa o indirecta en este proceso de construcción e implementación de la Política Pública de Trabajo Decente Distrital.

De este proceso de consulta y de las voluntades de participación, emergieron las siguientes ofertas de cooperación con la Alcaldía de Bogotá en el tema de Trabajo Decente:

*Casi la totalidad de los actores consultados manifestaron su interés de participar de manera directa o indirecta .*

**Tabla 22 Ofertas de alianzas**

Oferta de alianzas con la Alcaldía Mayor de Bogotá (Trabajo Decente)

Oferta	Entidad(es)
Capacitaciones técnicas a afiliados	Acopi Bogotá Cundinamarca
Acompañamiento para mejorar las condiciones productivas y el fortalecimiento organizacional	
Aprendizaje de gestión integral de empresarios exitosos del mundo	
Integración Estado-empresa-Universidad	
Promoción del desarrollo rural	
Implementación de políticas de competitividad (innovación)	
Gestión de la diversidad	Corporación Manos Visibles, Movimiento Cimarrón, Fundación Saldarriaga Concha, PCN
Género en el contexto laboral	CUT nacional y CUT Bogotá –Cundinamarca
Economía del cuidado	
Espacios de construcción y debate de propuestas concretas de TD	
Acoso laboral	
Asesoría y acompañamiento de derechos laborales	Centro de Atención Laboral CUT-CTC
Asesoría y acompañamiento técnico en lo laboral	Fescol
Espacios de reflexión, análisis y debate	

Tabla 22 Ofertas de alianzas

Oferta de alianzas con la Alcaldía Mayor de Bogotá (Trabajo Decente)

Oferta	Entidad(es)
Espacios de reflexión, análisis y debate socioeconómico	Comité Intergremial Bogotá Cundinamarca
Discusión sobre la informalidad	
Visibilizar las experiencias de trabajo digno por parte de los empresarios	
Emprendimiento social	HUB Bogotá - La Arenera
Promoción y discusión de la Política Pública en los gremios empresariales y sindicatos	Subcomisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales Bogotá – Cundinamarca
Gestión de conflictos laborales	
Campaña de difusión de políticas laborales	
Plataforma de debate acerca de Políticas Públicas, Trabajo y Competitividad	CEPAL
Compartir buenas experiencias de trabajo digno-decente-formal	
Acompañamiento técnico	
Capacitación sindical	Centro de Solidaridad AFL CIO Colombia
Acompañamiento y fortalecimiento a las organizaciones sindicales	
Espacio de debate con las organizaciones sociales y gremiales	Consejo Territorial de Planeación CTP Bogotá
Acompañamiento técnico para estrategias de TD con mujeres del servicio doméstico	Sindicato de trabajadores del servicio doméstico
Información del mercado laboral	Manpower, Eempleo.com
Investigación, conocimiento	
Servicios en la búsqueda de empleos dignos y decentes	
Capacitación para la población vulnerable, especialmente jóvenes	
Promoción dentro de los gremios y las empresas	
Espacio de debate y promoción	Bogotá Cómo Vamos
Procesamiento y análisis de información	
Divulgación	

Tabla 22 Ofertas de alianzas

Oferta de alianzas con la Alcaldía Mayor de Bogotá (Trabajo Decente)

Oferta	Entidad(es)
Acompañamiento a políticas de productividad y competitividad	Consejo Privado de Competitividad
Espacios de reflexión, análisis y debate	
Definición de apuestas productivas de ciudad que aprovechen el TLC	Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE.UU.
Articulación con lo nacional	
Acompañamiento para la implementación del capítulo laboral y ambiental del TLC	
Atracción de inversión extranjera	
Acompañamiento técnico jurídico	Dejusticia
Buenas prácticas	PNUD
Experiencias y enfoques de inclusión laboral (discapacidad)	Fundación Saldarriaga Concha
Experiencias y enfoques de inclusión laboral (afrocolombiano/as)	Movimiento Cimarrón
Acompañamiento técnico	Fescol
Capacitación y fortalecimiento a las organizaciones sindicales	
Plataforma de debate acerca de Políticas Públicas, Trabajo y Competitividad	
Modelos asociativos de desarrollo	Cooperativa Confiar
Banca asociativa	
Espacio de discusión y debate gremial	ANDI Bogotá Cundinamarca
Visibilizar las experiencias de trabajo digno por parte de los empresarios	
Fortalecer el tripartismo laboral	
Acompañamiento en actividades de control	Procuraduría General de la Nación (Procuradora Delegada para el Trabajo y la Seguridad Social)
Promoción de estrategias de Trabajo Digno y Decente	
Acompañamiento técnico	Cámara de Comercio de Bogotá

Tabla 22 Ofertas de alianzas

Oferta de alianzas con la Alcaldía Mayor de Bogotá (Trabajo Decente)

Oferta	Entidad(es)
Espacio de discusión y debate sobre la informalidad	Unión General de Trabajadores en la Economía Informal (UGTI-CUT)
Plataforma de iniciativas para fortalecer el trabajo informal	
Canalizar la vinculación de las ARP	Fasecolda

## 1.4 Elementos para la gestión de la Política Pública de TD

A continuación se relacionan y describen brevemente los componentes principales de lo que sería un Trabajo Decente y, por lo tanto, lo que una Política Pública sobre este abarcaría e incluiría. Estos son los “mínimos” recomendados por parte de la SDDE.

Algunos de los temas sugeridos para trabajar con los actores identificados en el Mapeo de Protagonistas, consultados en esta primera fase, que permitieron constituir este conjunto de asuntos de concertación, son:

### Institucionalidad

- Fortalecer la institucionalidad de la Administración Distrital, en general, y respecto a la implementación y seguimiento de la Política sobre Trabajo Decente.
- Abrir un capítulo, dentro de la Mesa Laboral que coordina la SDDE, de una subcomisión que asuma el seguimiento de la Política sobre Trabajo Decente.
- Diseñar un sistema de evaluación de la Política de Trabajo Decente, a partir de un conjunto de indicadores concebidos para tal fin.
- Institucionalizar un espacio académico de discusión teórica en torno a los resultados, logros y fracasos de la Política de Trabajo Decente.
- Publicar anualmente los avances y logros de la Política y promover la reflexión en torno a ellos.

### Modelo de desarrollo y “macroeconomía distrital”

- Hacia una “macroeconomía distrital”: diseñar y acordar mecanismos, instrumentos, mediciones y procesos que permitan hacer un seguimiento a los principales indicadores macroeconómicos de la ciudad, ajustando la institucionalidad para avanzar en la identificación, delimitación, diseño y seguimiento de lo que sería la “macroeconomía distrital”. Si bien, referida al país, tal y como se entiende, la macroeconomía se maneja desde el Gobierno Nacional (DNP, Banco República, ministerios), la ciudad, por su tamaño en población y en PIB, juega un papel determinante en la configuración de la macroeconomía nacional.
- Empleo y desempleo: diseñar programas de generación, estabilización y consolidación del empleo en la ciudad. Para la generación de empleo se recomienda

trabajar en cinco (5) direcciones estratégicas:

- i. Profundizar los factores de competitividad para atraer más inversión, nacional y extranjera.
- ii. Ampliar y profundizar la inversión pública, a partir de los grandes proyectos de infraestructura de transporte (metro pesado, ampliación de Transmilenio, malla vial...) y vivienda.
- iii. Apoyar la Pyme con los componentes del caso, como son crédito, asistencia técnica, capacitación, mercadeo, comercialización y procesos asociativos. En particular, crear mecanismos de apoyo a la comercialización y mercadeo, tanto regional, nacional como internacional.
- iv. Empleo juvenil, diseñar programas de formación para el emprendimiento (ampliar y ajustar los ya existentes) desde los últimos años de la educación secundaria, en asocio con el SENA y los gremios empresariales, contemplando incentivos y estímulos tanto para estos como para los jóvenes.
- v. Observatorio y sistema de información, ajustar y retomar lo que existe en este tema, articulándolo a los objetivos de empleo decente en la ciudad.
- vi. Informalidad: diseñar una propuesta de régimen tributario especial con tarifas más bajas por un tiempo definido para determinadas unidades económicas.

## 1.5 Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

#### Sobre el proceso de mapeo

- Se logró configurar una panorámica del mundo del trabajo en Bogotá desde sus problemáticas, alternativas propuestas, rutas de actuación sugeridas e identificación de los actores clave que lo componen.
- Se constata un desconocimiento importante de muchas acciones o iniciativas que la Administración Distrital está desarrollando.

#### Sobre los actores

- La ciudad de Bogotá alberga la mayor cantidad de instituciones y organizaciones del país. En ese espacio institucional se cruzan el alcance nacional con lo distrital y regional.
- Se constató la distancia existente entre la Administración Distrital y los gremios empresariales, reflejándose en un escaso diálogo entre ellos.
- La cooperación internacional ha logrado construir un proceso de sostenibilidad de Política Pública en temas asociados al Trabajo Decente en la ciudad.
- Los representantes del sector informal reclaman que no debe ser estigmatizado como un sector que genera trabajo precario, y que es necesario concertar la manera de dignificar sus ocupaciones y hacerlos productivos.

#### Sobre Trabajo Decente

- Entre muchas entidades, organizaciones y grupos existe desconocimiento de lo que es e implica el Trabajo Decente. El tema del empleo decente, entendido como

lo estable la ley, más algunos beneficios adicionales y programas de bienestar, es aceptado y practicado por la gran empresa industrial, así como por el sector financiero y asegurador, en general. En las empresas medianas se encuentra menos generalizado, y se limita a cumplir lo estrictamente legal. En el caso de los “cuenta propia”, los pequeños emprendimientos y las microempresas, aún están lejos de lo estrictamente legal.

#### Proceso de Política Pública de Trabajo Decente

- El TLC Colombia-Estados Unidos, y unido a este, el conjunto de tratados de libre comercio que el Gobierno Nacional ha suscrito en los últimos años, se convierten en grandes oportunidades para que la Alcaldía de Bogotá pueda llevar a cabo políticas públicas de Trabajo Decente, así como para acompañar y articularse a políticas nacionales.
- Existe disposición institucional para la creación de una Política Pública de Trabajo Decente en la ciudad de Bogotá.

#### Recomendaciones

- Hacer una práctica de validación en este ejercicio de mapeo con los actores relevantes, y enriquecer los primeros hallazgos de la capacidad institucional alrededor del mundo del trabajo.
- Realizar un ejercicio de identificación de las causas de las problemáticas del mundo del trabajo capitalino y sus interrelaciones, en aras de precisar y priorizar cuáles van a incidir en la iniciativa del esfuerzo público-privado.
- Se sugieren los siguientes papeles durante el proceso subsiguiente de gestión de la Política Pública de Trabajo Decente:
  - Legitimadores; Promoción Política; Acompañantes técnicos; Implementadores; Movilizadores de recursos; y la tripartita.
- La Administración Distrital podría convocar a los empresarios, trabajadores, emprendedores, cuenta propia, Pymes, microempresas, ONG y academia, por separado, a fin de realizar un ejercicio de prospectiva, en torno a las externalidades que podrían ser impulsadas para todos los actores.
- Apoyar la aprobación de un estatuto del trabajo moderno, que adecúe la normativa laboral al nuevo mundo del trabajo del siglo XXI.
- Creación de un Fondo Tributario para impulsar y desarrollar las estrategias de Trabajo Decente y las derivadas de la Política Distrital de competitividad, productividad y desarrollo socioeconómico.
- Relacionar las estrategias de Trabajo Decente con las iniciativas llevadas a cabo por diversas entidades y empresas para lograr los Objetivos del Milenio y cumplir el Pacto Global.
- Un aspecto importante adicional es el fomento de las pequeñas y medianas empresas; fortalecer su base productiva y reducir las brechas de productividad frente a las empresas grandes, es una condición clave para facilitar la expansión del Trabajo Decente.
- Diseñar una política integral de apoyo a la microempresa y al pequeño

- emprendimiento, a partir de un sistema de ofertas y demandas de oportunidades comerciales (mercado y ventas), orientado hacia la exportación, aprovechando el nuevo escenario de Tratados de Libre Comercio.
- Diseñar y montar centros de formación para el trabajo, en convenio con el SENA, en cada localidad, y que sus egresados se incorporen al Sistema de Ofertas y Demandas Laborales.
  - Reducir progresivamente la figura del contratista en la Administración Distrital, conservándola solamente donde sea estrictamente necesaria.
  - Ampliar la participación de la empresa privada en las obras de infraestructura del Distrito, mediante licitaciones y contrataciones que, ceñidas a la ley, permitan que un mayor número de empresas privadas sean contratistas del Distrito, exigiéndoles indicadores de TD.
  - Diseñar e implementar un sistema de indicadores de medición de la Política de TD que posibilite evaluaciones, ajustes y proyectos más ambiciosos a mediano y largo plazo en el frente laboral.
  - Plantear una estrategia de ciudad para realizar gestión de cooperación internacional para fortalecer la capacidad institucional para el mundo del trabajo, para recibir y propiciar cooperación técnica descentralizada.
  - Se recomienda a la Alcaldía acoger la iniciativa de la Política Pública de Trabajo Decente por acuerdo Distrital, con todo el proceso de acuerdos previos que lo fortalezcan políticamente, con el propósito de establecer un mínimo de derechos en lo laboral y en lo institucional del trabajo distrital, que no se pueda revertir fácilmente con el cambio de gobierno.

## 2. Sistematización de diálogo ciudadano

Bogotá ha venido incursionando de forma exitosa en el desarrollo de iniciativas fundamentadas en la deliberación sobre los temas de fondo para la ciudad, así como sobre las expectativas de los ciudadanos/as, tal y como se demostró con la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. El antecedente contó con un amplio proceso de deliberación ciudadana en el año 2006, en el que las organizaciones representativas de la capital presentaron sus propuestas para la construcción de la política de desarrollo socioeconómico de la capital. Dicha política se propone la generación de empleo de calidad como uno de sus ejes, y señala las prioridades en materia de formalización laboral, políticas inclusivas, construcción de mecanismos de articulación en el trabajo de instituciones distritales y en la relación con la política de ciencia y tecnología, y el apoyo al autoempleo.

Como Bogotá ha avanzado en los procesos de consolidación de sus organizaciones democráticas, se puede afirmar que la ciudadanía organizada está en capacidad de reconocer sus intereses e identificar la relación directa de estos con la vida pública, a fin de negociar opciones y decisiones construidas en este marco.

De ahí que en el proceso de construcción de la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno uno de los puntos del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016



se contempló la realización de una campaña de deliberación ciudadana, en la que los bogotanos y bogotanas puedan tener un papel protagónico en la identificación de las problemáticas laborales que alejan al Distrito del Trabajo Decente y Digno, y en la formulación de alternativas de solución frente a estas.

Con el proceso de deliberación para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, la SDDE da continuidad a los procesos de activación de la ciudadanía en escenarios de participación y propicia la emergencia de nuevas voces ciudadanas que, por saber y experiencia, tienen mucho que decir a la hora de construir la política en mención.

## 2.1 Metodología de la deliberación ciudadana en el marco de construcción de la Política de Trabajo Decente para Bogotá

La etapa de deliberación ciudadana se realizó a partir de tres componentes:

- Las conversaciones ciudadanas en torno al Trabajo Decente con actores focalizados (mujeres, jóvenes, etnias, población LGBTI, alcaldes locales, trabajadores informales, sindicatos y empresarios).
- Las interacciones en redes sociales (Facebook y twitter) con ciudadanos/as no organizados ni focalizados/as.
- Entrevistas a actores, hombres y mujeres, representativos de sectores o poblaciones identificados.

## 2.2 Desarrollo de las conversaciones ciudadanas en torno al trabajo decente

### 2.2.1 Conversación con Sindicatos

#### Los problemas priorizados

En la conversación, los actores consultados coincidieron en los siguientes problemas fundamentales que deben ser tratados, en el marco de la Política de Trabajo Decente, desde la perspectiva de las organizaciones sindicales.

- a. No hay condiciones adecuadas para el ejercicio sindical.
- b. La tercerización y flexibilización laboral tienen incidencia directa en la falta de protección social y la debilidad de los sindicatos.
- c. No hay empleo suficiente ni de calidad en el Distrito.
- d. Discriminación.
- e. Falta de diálogo social.
- f. El Distrito no da ejemplo como empleador.
- g. Confrontación entre los criterios público y privado al momento de definir y valorar el Trabajo Decente.
- h. Existe un círculo vicioso entre el trabajo no formal y la falta de seguridad social.

#### Las alternativas de solución propuestas

Frente a las alternativas de solución, los/as invitados/as manifestaron como viables, las siguientes:

- a. Transformar la distribución del ingreso. Se solicita que el Distrito se pronuncie frente al modelo de desarrollo económico, confrontando el modelo nacional y generando una experiencia innovadora en la ciudad de Bogotá.
- b. Incluir los acuerdos en torno al reconocimiento de los derechos de los trabajadores/as, en los componentes de la Política de Trabajo Decente.
- c. Establecer, en el marco de la Política de Trabajo decente, una diferenciación clara de la participación, responsabilidades y compromisos del sector público y del privado.
- d. Resulta urgente formalizar el trabajo en lo público.
- e. Definir sectores piloto en los que se vincule a trabajadores y trabajadoras con garantías y protección social, así como con derecho a la libre asociación sindical.
- f. Articular esfuerzos y criterios con las instancias de la Alcaldía Mayor, principalmente con la Secretaría General (Mesa de Diálogo y Concertación).
- g. Articular la política laboral y de calidad entre el Distrito y la Nación.
- h. Desarrollar un énfasis de política especial para la juventud y las mujeres.
- i. Incluir en la política la erradicación del trabajo infantil, de la mano con empleos dignos para los jefes de familia; la ampliación de la cobertura de la protección social; el fortalecimiento del diálogo social efectivo, y la formalización del empleo en los sectores público y privado.
- j. Realizar estudios sobre los costos de la intermediación para el sector de vigilancia y seguridad.
- k. Aplicar los convenios internacionales sobre libertad sindical en los espacios correspondientes de la Política de Trabajo Decente.
- l. Comprender la voluntad política como elemento vinculante y definitivo para el éxito de una política pública.

### 2.2.2 Conversación con comunidades étnicas

#### Los problemas priorizados en la conversación

La reunión con los grupos étnicos permitió la ratificación de que la discriminación racial es un problema que pervive en la capital y que, a pesar de que se han dado avances considerables en la materia, en Bogotá no se valora siempre de forma positiva la presencia y el aporte a la dinámica urbana de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

Se coincidió en los siguientes problemas fundamentales para sus comunidades:

- a. Invisibilidad de la población en los datos estadísticos.
- b. Discriminación racial y social.
- c. Desempeño de trabajos precarios, en su mayoría, por parte de la población afro.
- d. Dificultad para la contratación de las comunidades étnicas, así estén organizadas.
- e. No se han generado acciones frente a las políticas afirmativas acordadas con los

indígenas, de parte del gobierno distrital.

- f. Se mantiene la segregación en la educación, la debilidad de las organizaciones y el acceso reducido a los espacios de participación.
- g. Percepción negativa de los grupos étnicos por parte de las instituciones, en relación a su acercamiento al Estado.
- h. Acceso limitado a la seguridad social, principalmente de las mujeres afro e indígenas.
- i. Falta de recursos mínimos de movilización para acceder a las oportunidades de formación, en espacios como el SENA.
- j. Énfasis inadecuado en las acciones de capacitación, ya que sin un capital semilla suficiente, no es posible desarrollar proyectos efectivos de emprendimiento.
- k. Irrespeto de las medidas autoafirmativas y los saberes propios.
- r. Obstáculos para acceder a los créditos y estímulos del emprendimiento.
- g. Engaño por parte de algunas instituciones, en la realización de los proyectos de emprendimiento.

### **Las alternativas de solución propuestas**

Tanto los asistentes tanto de la población afrocolombiana como de la indígena, afirman que ya le han hecho en el pasado propuestas al gobierno distrital para avanzar en procesos autónomos de productividad, y ratifican la necesidad de volver sobre esos acuerdos para construir este tipo de políticas.

- a. La formación y la capacitación, aunque insuficientes, siguen siendo necesarias para fortalecer las competencias laborales de la población étnica.
- b. Fortalecimiento de las organizaciones en el tema específico de conformación de microempresas y formas asociativas productivas.
- c. Diseño de un proyecto específico de protección a las mujeres que prestan servicios domésticos, tanto afro como indígenas.
- d. Desarrollar programas de fomento productivo para estas poblaciones, en áreas en las que persiste la exclusión racial.
- e. Avanzar en un programa de empleabilidad con responsabilidades institucionales compartidas, a fin de sellar pactos por la diversidad, disminuir la discriminación y visibilizar a la población afro.
- f. Acompañar a las empresas ya existentes para que no mueran, sin crear necesariamente otras.
- g. Facilitar la entrada y salida del sistema Sisbén, para acceder a empleos formales y con garantías.
- h. El dinero y demás recursos de los proyectos y empresas productivas de los grupos étnicos deben ser manejados de manera autónoma por ellos mismos.
- i. Visibilizar las formas de esclavitud modernas para identificarlas claramente y poder erradicarlas.
- j. Disminuir los incentivos perversos frente a los impuestos y las condiciones reales de las empresas y su capital. Existen acciones estatales contraproducentes.
- k. Fortalecer las capacidades de quienes orientan, desde el gobierno distrital, los

procesos productivos y la creación de empresa.

- l. Acompañamiento para la comercialización de los productos.
- m. Tener en cuenta la pertenencia étnica, es decir, el enfoque diferencial, al momento de definir los proyectos de emprendimiento y realizar su acompañamiento.

### 2.2.3 Conversación con las Mujeres de Bogotá

#### Los problemas priorizados en la conversación

- a. No existen oportunidades suficientes y en condiciones de igualdad para las mujeres.
- b. Desequilibrio entre el tiempo de trabajo y el tiempo personal de las mujeres.
- c. Desigualdad salarial.
- d. La edad de las mujeres constituye un obstáculo para acceder a empleos.
- e. El trabajo de las madres comunitarias no es reconocido por la sociedad ni el Estado; son mal remuneradas y no gozan de acceso a condiciones estables ni a estímulos.
- f. Altos costos de la mujer como garante del bienestar social.
- g. Condiciones precarias de contratación y trabajo informal.
- i. Embarazo como un factor adverso para acceder y permanecer en un trabajo.
- j. Acoso laboral y sexual.
- k. Las condiciones laborales de las mujeres rurales son más críticas.
- l. El impacto de los TLC es negativo.
- m. Persisten problemas en el acceso a la formación y la cualificación de las mujeres.

#### Las alternativas de solución propuestas

Las mujeres proponen:

- a. Generar condiciones formales de contratación acompañadas de políticas de equidad salarial y estabilidad laboral.
- b. Transporte o rutas estables para mujeres trabajadoras.
- c. Facilitar el acceso de las mujeres a la cualificación profesional.
- d. Lograr la participación democrática, real y permanente de las mujeres.
- e. Promover que las empresas contraten en los lugares donde desarrollan su actividad a las mujeres de la localidad.
- f. Acceso a créditos para el emprendimiento.
- g. Políticas contra el acoso sexual.
- h. Mecanismos de vigilancia y apoyo para las mujeres que maquilan.
- i. Mecanismos de vigilancia y apoyo para las mujeres que laboran como informales.
- j) Paridad en la contratación.
- k. Apoyo al trabajo rural:
- l) Respeto a convenios de la OIT y demás tratados internacionales que Colombia y Bogotá han suscrito en beneficio de las mujeres.
- m. Menores cobros impositivos a las organizaciones sociales de mujeres que generan empleo.
- n. Apoyo a la comercialización de los productos.
- o. Acceso de los hijos e hijas a la educación, para mujeres que realizan su trabajo en el hogar y ejercen labores sociales, de cuidado comunitario o promoción social.

- p. Acabar con requisitos que fomentan la discriminación como el de la edad, para la contratación de las mujeres.
- q. Fortalecer las organizaciones de mujeres y promover las ruedas de negocio y estímulos para sus empresas.
- r. Crear un banco de hojas de vida.

## 2.2.4 Conversación con la Comunidad LGBTI

### Los problemas priorizados en la conversación

En una reunión en la que se contó con la presencia de hombres y mujeres gays, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, se evidenciaron las dificultades que esta comunidad ha experimentado desde hace años en el campo laboral, a pesar de los avances que una ciudad como Bogotá ha mostrado en materia de reconocimiento de la diversidad sexual.

Coincidieron en afirmar que:

- k. No existe igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, el trabajo y las prestaciones sociales de ley para acceder a la seguridad social.
- l. Parte del trabajo al que pueden acceder se realiza mediante contrataciones clandestinas.
- m. Discriminación por razones de género y opción sexual.
- n. Al no acceder a trabajos formales, disminuyen las posibilidades de contar con seguridad social.
- o. Se evidencian contra ellos/as formas de violencia laboral.
- p. Prevalece una asociación del género con las profesiones y los espacios laborales.
- q. Ser LGBTI resulta problemático en el campo laboral, y lo es doblemente si la persona presenta alguna condición de discapacidad.
- r. Las personas más afectadas por las resistencias son las transgénero.
- s. Algunas empresas ven la promoción de espacios laborales para personas LGBTI como un tema de responsabilidad social.
- t. No hay censos sobre la población LGBTI.

Asimismo, consideran que una política pública no resulta suficiente para transformar el imaginario de resistencias frente a la población LGBTI, y se requieren cambios normativos, pero sobre todo culturales.

Alternativas de solución propuestas

Como un consenso claro surgen:

Abolir la libreta militar como requisito para la contratación.

Trabajar positivamente en los imaginarios de la gente.

Campaña de visibilización masiva en empresas y sectores productivos de la comunidad LGBTI.

Exigir garantías para los miembros de dicha comunidad.

Potenciar áreas laborales en las cuales puede existir mayor apertura como la academia y el activismo social.

## 2.2.5 Conversación con trabajadores y trabajadoras informales

### Los problemas priorizados en la conversación

La conversación con los trabajadores y trabajadoras informales, se dio en el escenario de una discusión interna sobre las medidas de manejo del espacio público y ventas ambulantes, por parte del Distrito.

En ese contexto, se abordaron algunos elementos sobre Trabajo Decente y sobre la política en particular.

- a. La falta de seguridad social es definido como el problema prioritario, enfatizando la falta de cobertura en salud.
- b. El sector percibe que no hay claridad en la toma de decisiones sobre política desde el gobierno distrital, con respecto al trabajo informal en la ciudad; más aún cuando la informalidad constituye un problema estructural nacional, no solo de contexto local.
- c. Hay fragilidad de las empresas nacionales frente a las multinacionales que gozan de subsidios en varias áreas, en el marco de los TLC.
- d. Existe un problema ‘cultural’ de pequeños y medianos empresarios que quieren pagar menos y ganar más, sin pagar la seguridad social de sus empleados.
- e. La globalización ha generado la pérdida de puestos de trabajo y el crecimiento de la informalidad, en un escenario laboral bloqueado; no hay mayor oferta de trabajo para esta población.
- f. La desindustrialización.
- g. Se asocia el trabajo informal con las mafias.
- h. Incluso empresas legales, aprovechan la renta de las ventas ambulantes, sin generar impuestos al gobierno distrital.

### Las alternativas de solución propuestas

Esta parte de la conversación se desarrolló igualmente en el marco de la discusión interna en torno a la informalidad. Dicha discusión plantea la disyuntiva entre si las ventas ambulantes y la informalidad se deben acabar, o si se crean condiciones para que esta economía ofrezca posibilidades de estabilidad, seguridad social e ingresos suficientes.

- a. Es necesario recoger la mano de obra del sector informal y ubicarla en empresas.
- b. Se requiere una estrategia macro que articule las políticas públicas, los recursos

existentes y las capacidades de los trabajadores/as informales en procesos unificados que sean coherentes y no los dividan.

- d. La máxima preocupación se refiere a que la renta del espacio público se dirija al sector de la economía informal para que genere estabilidad y seguridad social.
- e. Articular la economía informal con la formal mediante las ventas y la comercialización de los productos y de las organizaciones sociales.
- f. Disponer de un mobiliario público que pueda ser alquilado para las ventas de los informales.
- g. Promover empresas con capital mixto, donde la mano de obra esté constituida por trabajadores/as informales.
- h. Hacer uso de la infraestructura del SITP; crear locales en Transmilenio, que se alquilen a vendedores y vendedoras ambulantes.
- i. Generar condiciones y recursos para que viabilizar ventas ambulantes dignas y estables.
- j. Todas las instituciones deben estar presentes y articuladas, mediante acuerdos y oferta institucional integral.
- k. Disponer de subsidios para garantizar derechos fundamentales.
- l. Acceso a servicios de salud y mejoramiento de condiciones de vida de las personas en situación de discapacidad de la economía informal.
- m. Debe hacerse un censo de informalidad que incluya información sobre población, productos y servicios ofrecidos en este sector.
- o. Integrar la Policía Nacional a los procesos relacionados con el trabajo informal.
- p. Articular el marco regulatorio del espacio público y la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno.
- q. Desarticular el comercio formal que obtiene ganancias de las ventas informales.

## 2.2.6 Conversación con alcaldes locales

### Los problemas priorizados en la conversación

- a. Existen algunos liderazgos problemáticos en las ventas ambulantes para la interlocución, frente a las acciones de la administración.
- b. Limitaciones de las Alcaldías locales por sus competencias.
- c. Ciertas poblaciones encuentran dificultades específicas para acceder a un trabajo decente.
- d. El trabajo infantil continúa existiendo.
- e. Los habitantes de la calle manejan el microtráfico.
- f. Existe un alto índice de informalidad.
- g. Las acciones pequeñas, precarias, fragmentadas y aisladas de gobierno no generan impactos territoriales.
- h. Falta comunicación entre las localidades y el nivel central.
- i. Funcionamiento de las zonas de transición. Problemas en el manejo de los espacios y la formación.
- j. No se ha tenido en cuenta la creación de soluciones para la población trabajadora rural.

- k. Persisten las agencias de colocación, como formas de estafa.
- l. Realizando trabajo de campo, se ha encontrado que los vendedores ambulantes no quieren dejar de ejercer su trabajo en la calle.

### **Las alternativas de solución propuestas**

- a. Se requiere trabajo conjunto frente a temas priorizados; contar con un plan de acción concreto entre la SDDE y las localidades para sacar adelante la gestión.
- b. Enviar a la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales las hojas de ruta de las alcaldías locales, priorizando los temas o necesidades de cada una.
- c. Fortalecer los espacios de interlocución, como los comités locales existentes.
- d. Apoyar los esfuerzos de organización y formalización de los vendedores/as ambulantes.
- e. Fortalecer el trabajo interinstitucional. Revisar con salud pública el tema de habitantes de la calle (no todos viven en la calle ni presentan problemas mentales).
- f. Acuerdo con el SENA para que defina un representante que articule las acciones desde lo local.
- g. Conformar grupos cerrados de formación para que respondan a las necesidades de la demanda laboral.
- h. Diagnosticar o caracterizar los sectores y demandas en competencias.
- i. Profesionalizar las capacidades particulares de las personas de las localidades.
- j. El SENA y el IPES podrían participar en los comités de productividad.
- k. Articular la oferta del SENA con las necesidades del mercado laboral.
- l. Los centros de empleo en las localidades constituyen un proyecto importante, dado que fortalecen la presencia del Distrito y de la SDDE.

### **2.2.7 Conversación con los/as jóvenes**

#### **Los problemas priorizados en la conversación**

- a. Existe discriminación –estereotipo negativo del joven–.
- b. El círculo trabajo/experiencia.
- c. Explotación de la mano de obra de los/as jóvenes.
- d. La falta de libreta militar afecta el acceso al trabajo, aun cuando se cuente con experiencia o capacidades.
- e. Baja calidad en las oportunidades de trabajo para los/as jóvenes.
- f. No acceden a oportunidades de educación de calidad.
- g. La tercerización es el principal problema que debe combatir la política de Trabajo Decente.

#### **Las alternativas de solución propuestas**

- a. Darle garantías de formalidad a los trabajos informales.
- b. Revisar la pertinencia de la libreta militar como requerimiento para acceder a un puesto de trabajo.
- c. Valorar con otros parámetros los saberes propios y empíricos que pueden



promoverse y potenciarse, para hacerse productivos y sostenibles, en el caso del trabajo para los/las jóvenes.

- d. Fortalecer los recursos locales.
- e. Educación pertinente.
- f. Regular las bolsas de empleo para que, por ejemplo, se prohíban los cobros exigidos a los demandantes.
- g. Potenciar la Universidad Distrital.
- h. Promover empleo verde y actividades productivas creativas, culturales y ambientales.

### 2.2.8 Conversación con las medianas y pequeñas empresas de Bogotá

#### Los problemas priorizados en la conversación

- a. La permanencia de los empleados/as en el negocio no es estable por distintas razones, entre ellas las expectativas, los salarios, los distintos aprendizajes, etc.
- b. La búsqueda permanente de oportunidades de negocio sin mayores claridades ni experiencia.
- c. La normativa, los impuestos y la disposición del Estado, en general, son aspectos negativos para los microempresarios.
- d. La capitalización de las empresas constituye un problema, dada la ausencia de créditos con intereses razonables para los microempresarios.
- e. Se presenta una quiebra constante de microempresas.
- f. La formalización significa la quiebra de las microempresas.
- g. Los trabajadores/as prefieren ser informales, dado que la formalización implica que salgan del sistema Sisbén.
- h. Sin embargo, la no afiliación a seguridad social es un riesgo muy alto para los/as jefes/as, por la posibilidad de demandas y perjuicios si el empleado cambia de parecer.
- i. Las ‘ganancias’ de la informalidad van a parar en muchos de los casos a manos de los grandes empresarios.
- j. Existen gremios que se consideran relegados como el de los artesanos.
- k. El género marca diferencias frente al manejo empresarial y el emprendimiento.
- l. Los puntos de venta o de comercialización representan una debilidad y una gran preocupación para el sector.
- n. No existen garantías ni ventajas para competir con grandes empresas.
- o. Estancamiento de los negocios.

#### Las alternativas de solución propuestas

- a. Establecer líneas de crédito por tipo y perfil de microempresa, con intereses bajos.
- b. Poner a disposición de los microempresarios un banco de inmuebles e insumos: locales para arrendamiento, enseres, insumos varios.
- c. Apoyo económico para no dejar morir las microempresas que se encuentran en riesgo de quiebra.

- d. Generar una cátedra de microempresarios, en la que se les capacite sobre las características del Trabajo Decente.
- e. Analizar las relaciones costo/beneficio del apoyo a los microempresarios, frente a las reducciones en inversiones en otros frentes problemáticos de las políticas públicas como el empleo, la salud o la seguridad.
- f. Generar una cultura de la asociatividad.
- h. La política distrital debe estar articulada con el Ministerio de Trabajo generando corresponsabilidad.
- i. Dar prioridad a las Mypimes de las localidades, cuando se trate de licitaciones o contrataciones acordes con su capacidad de producción.

### 2.3 Desarrollo de las interacciones en redes

En este proceso de deliberación pública, se contó, por igual, con la vinculación de la ciudadanía a través de las redes sociales twitter (@tdecentebog) y Facebook, así como de la web [www.trabajodecente.org.co](http://www.trabajodecente.org.co), página creada exclusivamente para el desarrollo de la política de Trabajo Decente en Bogotá.

---

*El compromiso del sector privado con la generación de trabajo decente es percibido como esencial para el desarrollo de la ciudad.*

---

Durante un mes, se publicaron preguntas sobre el trabajo, la forma como los bogotanos y bogotanas lo consiguen, se mantienen en él y las propuestas para mejorarlo. El proceso de preguntas en las redes permitió recoger las percepciones y propuestas de los ciudadanos/as del común, que al igual que las ideas recogidas en las conversaciones ciudadanas y las entrevistas, se analizaron en los términos de diagnóstico, propuestas de solución y responsabilidades y compromisos, de cara a la Política de Trabajo Decente.

Las preguntas que se formularon corresponden a los mismos ejes de las conversaciones ciudadanas y las entrevistas, formuladas en un lenguaje más sencillo, usual en Internet.

#### Los problemas priorizados

Las personas respondieron que la principal dificultad para acceder a un trabajo decente y digno es el requisito de la experiencia. Sobre todo, para los y las jóvenes; además de una educación superior de calidad, se requieren años de experiencia para aspirar a ciertos trabajos formales, aun a quienes acaban de graduarse.

La edad es otro requisito que deja sin oportunidad a muchas personas, o porque sobrepasan la edad límite o porque aún no la tienen. Seguido a esto aparecen los bajos salarios, incluso en los casos en los que se tiene formación y experiencia, los cuales ni siquiera resultan suficientes para asumir los descuentos de ley y pagar salud y pensión de manera directa.

En el caso de las mujeres, se menciona el embarazo como una dificultad para ser empleadas; creen que la competencia no es fácil en áreas que han sido consideradas propias de hombres, a pesar de contar con formación técnica. Algunas mencionan

que es necesario tener ‘rosca’ o contactos directos para acceder a un empleo digno, porque los méritos o capacidades no funcionan de por sí para tal fin.

### **Las alternativas de solución**

Las personas que participaron en los foros consideran que debe abolirse formas de contratación como cooperativas, intermediarios, contratos a labor y la informalidad en términos generales, dado que constituyen graves obstáculos para alcanzar el trabajo decente y digno. El Distrito debe ser el primero en formalizar a sus trabajadores/as; al respecto, la opinión generalizada es que la administración debe cumplir el Plan Distrital de Desarrollo y las sentencias de la Corte Constitucional, sin suprimir cargos vacantes.

Por otro lado, debe procurarse por todos los medios, una oferta de empleo suficiente para todos y todas con salarios dignos, estabilidad y garantías. Debe hacerse énfasis en poblaciones como los jóvenes.

Así mismo, evitar los fraudes y la información engañosa en ciertas ofertas de empleo, y el trabajo por cuenta propia, dado que no suelen ser rentables. El compromiso del sector privado con la generación de trabajo decente es percibido como esencial para el desarrollo de la ciudad; y se debe proteger e incentivar las empresas y el comercio nacional. Hay una alusión importante a comprar y consumir los productos propios por encima de los importados.

## **2.4 La Política Distrital de Trabajo Decente en perspectiva ciudadana**

El Trabajo Decente puede ser sintetizado en cuatro objetivos o dimensiones, como se ha señalado reiteradamente a lo largo del documento: oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; principios y derechos fundamentales en el trabajo y cumplimiento de normas laborales internacionales; diálogo social y tripartismo.

Al hacer estos planteamientos a los sectores y poblaciones consultados, se observa que no hay claridad frente al concepto, y que se confunde en algunos casos con la acepción moral que tiene la palabra ‘decente’.

Para quienes tienen una comprensión más clara del concepto, se asocia este tipo de trabajo con la seguridad social, por encima de las demás dimensiones que este encierra.

La interlocución directa en las conversaciones ciudadanas y la indirecta en las redes sociales confirma que, excepto los académicos y algunos voceros sindicales, existe un déficit de comprensión de lo que significa el Trabajo Decente y sus componentes básicos. A ese desconocimiento debe atribuirse que los interlocutores relacionen este concepto con la formalidad en las relaciones laborales y las garantías en seguridad social, y no con las nociones de ingreso digno y diálogo social; además le atribuyan cargas subjetivas, en relación con el acceso y los ambientes de trabajo.

Sin que puedan nombrarlos como elementos objetivos de la noción de “Trabajo Decente”, los ciudadanos/as identifican fuertes dificultades para garantizar su realización.

La ausencia de mecanismos y modelos claros que tiendan puentes entre ciudadanos/as expectantes por acceder a un trabajo y empresarios que lo ofrezcan, se manifiesta con más fuerza entre quienes aspiran a su primer empleo. Por un lado, contar con suficiente formación académica pero carecer de experiencia es una situación recurrente que señalan los jóvenes profesionales como obstáculo para obtener un trabajo; de otro lado, quienes no tienen oportunidades para participar en programas de educación formal, así como quienes no cuentan con capacitación en oficios, quedan relegados del mundo del trabajo formal.

Para las personas que proponen mecanismos de trabajo propios, las dificultades aparecen para encontrar y relacionarse con aliados que las acompañen en las gestiones financiera, administrativa y de comercialización.

Las mujeres, los grupos étnicos y ciudadanos en situación de discapacidad, así como la población LGTBI, coinciden en que los obstáculos de acceso al trabajo se hacen más arduos para quienes representan a estas poblaciones.

Como barreras especiales que pueden ser solucionadas con esfuerzos posibles, no pueden ser ignoradas apreciaciones como la de ciudadanos LGTBI, que lamentan que su sola apariencia sea fuente de discriminación laboral. Jóvenes y alcaldes locales expresan también dificultades por la incapacidad de muchos aspirantes para cumplir con la entrega de documentos de identidad, problema que se podría resolver mediante acciones interinstitucionales de apoyo a los ciudadanos.

Las mujeres, asimismo, señalan obstáculos para acceder a las oportunidades laborales. Las jóvenes destacan ser sujeto de discriminación por su posibilidad de quedar embarazadas, mientras las mayores la sufren por motivo de su edad.

El salto a un empleo formal no implica, sin embargo, que el trabajador acceda a un trabajo decente. Formas de contratación que no garantizan estabilidad o seguridad social, mecanismos de intermediación laboral e inestabilidades crecientes, hacen que el trabajo no se convierta en fuente de un proyecto de vida satisfactorio para quienes lo realizan, sino que derive en motivo de zozobra e inestabilidad.

Los ciudadanos que tienen relación con el sector público lamentan formas de contratación en el Estado a través de contratos de prestación de servicios (OPS), que se convierten en fuente de inestabilidad laboral y reducen los ingresos, dado que el trabajador tiene que asumir por sí mismo las responsabilidades en seguridad social.

Así como ocurre con el concepto de Trabajo Decente, solo los voceros sindicales alcanzan a conceptualizar otro de los impactos negativos de las formas de contratación no laboral de los trabajadores o de la tercerización, que es la imposibilidad, por razones de ley, de que los/as trabajadores/as no formales puedan vincularse a los procesos de diálogo social y, en consecuencia, sean respetados en sus derechos a la libre expresión.

En el análisis sobre las conversaciones ciudadanas, en torno a las políticas públicas de trabajo decente, resulta tan relevante aquello dicho por los ciudadanos como lo que se ha callado. Los silencios sobre la identificación de salarios insuficientes y sobre estabilidad laboral, así como las pocas voces que se preguntan por el diálogo social

en sus trabajos, son elocuentes señales de la necesidad de que se cumplan procesos pedagógicos que instruyan a los ciudadanos en este concepto.

A los factores antes descritos, que corresponden a los elementos objetivos del Trabajo Decente, se suman los descritos por los ciudadanos como déficits de Trabajo Decente. Estos componentes subjetivos reconocen la esperanza de los ciudadanos de que su trabajo sea reconocido, más allá de las dimensiones económicas y jurídicas, desde una perspectiva cultural y ética que tiene que ver con las expectativas de protección de los derechos, conquista del reconocimiento social y esperanzas de realización personal.

La discriminación subjetiva que pesa universalmente se relaciona con la pregunta que abren los trabajadores sometidos a condiciones de tercerización, ordenes de prestación de servicios o contratos temporales del Estado, que no encuentran explicaciones razonables a una discriminación que los condena a no poder realizar sus proyectos de vida y sus sueños, por cuenta de la inestabilidad a que están sometidos.

Las mujeres reconocen que sus ingresos son menores que los de sus compañeros de labores, y señalan asumir cargas superiores por la existencia de la doble jornada laboral, y por las labores de cuidado.

Comunidades específicas destacan la existencia de formas abiertas u ocultas de discriminación, como razones de pérdida de Trabajo Decente. Es así como la comunidad LGTBI y las mujeres denuncian formas de acoso por su simple presencia, maneras y atuendos. Los trabajadores informales, por su parte, resienten la dualidad informal/ilegal que los afecta, especialmente en el espacio público.

El reconocimiento de las situaciones deficitarias de Trabajo Decente ha estado acompañado también por la formulación de iniciativas tendientes a que el Distrito y los empresarios privados fomenten condiciones que creen y amplíen este tipo de trabajo en la capital.

En una sociedad en la que el Estado es instaurado como garante de derechos, es un reclamo común la conversión de los contratos de trabajo de prestación de servicios a contratos formales laborales que reconozcan a los trabajadores plenas garantías. Modificar la contratación en este sentido es un medio de ofrecer garantías de acceso a contratos estables de trabajo, es además una garantía para los trabajadores de acceso al diálogo social y al derecho de asociación.

En cuanto a las grandes empresas, se proponen códigos para que se luche contra la tercerización y se impulse el contrato de trabajo; se reclaman, además, acciones del Estado para garantizar que ellas no se sigan beneficiando del patrocinio a la informalidad. Las pequeñas y medianas empresas discuten con la sociedad sobre los costos que deben asumir en sus procesos de formalización y el impacto que ello representa en su pervivencia.

Jóvenes y alcaldes locales le proponen al SENA, entendido como la institución que la sociedad reconoce como formadora para el trabajo, acercarse a las realidades económicas para que ofrezca programas que permitan la capacitación como un camino

de ingreso al trabajo.

Los pequeños y microempresarios le plantean al Distrito Capital que lidere acciones encaminadas a la promoción de nuevas empresas, a través de mecanismos que propicien su sostenibilidad y crecimiento. Estos pasan por sistemas de crédito de fomento, asesoría directa y formación empresarial, así como acciones de respaldo a la comercialización.

Los trabajadores informales, los microempresarios y las poblaciones con mayores riesgos de discriminación plantean como un reto mayor de la política de Trabajo Decente propender por el acceso a la seguridad social; reclaman, incluso, definiciones sobre el Sisbén, para que no sean excluidos del sistema de seguridad social en salud, en virtud de contar con una fuente de ingresos, cuando esta no se instala en los parámetros del Trabajo Decente.

Es una petición común en este debate que el Estado, como responsable de las políticas públicas que buscan reducir la inequidad en las relaciones laborales, asuma con rigor, decisión y responsabilidad su papel protagónico en la defensa de los trabajadores.

En términos generales, las conversaciones coinciden en la correlación de responsabilidades, compromisos y fuerzas para construir esta política y hacer efectivo el Trabajo Decente en Bogotá.

En este sentido, se hace un llamado a los empresarios, quienes deben comprometerse con la generación de Trabajo Decente en la ciudad; asimismo, a organizaciones como la OIT y el Ministerio del Trabajo para que se vinculen con acompañamiento técnico y procesos de sensibilización a empleadores.

De igual manera, el Distrito debe promover la responsabilidad social en relación a la empresa privada, para que esta, en contraprestación a los beneficios tributarios y normativos que reciben muchas veces del Estado, promueva espacios de Trabajo Decente, cumpliendo con los principios de la OIT y la Constitución nacional.

En este sentido, se pide que la administración distrital abra espacios y permita mayor participación en ellos de las poblaciones, a fin de concertar y hacerles seguimiento a los procesos. El compromiso del gobierno distrital está dado según, los/as asistentes a las conversaciones, en la medida en que sea efectiva la aplicación de un enfoque diferencial, al momento de ofrecer trabajo decente.

El Distrito, además, es responsable de implementar y ampliar la política de Trabajo Decente, haciendo sinergias regionales, entendiendo el papel estratégico de Bogotá, y teniendo en cuenta la movilidad existente desde los municipios cercanos, para garantizar el disfrute pleno de los derechos y el acceso al trabajo.

## 2.5 Conclusiones

El proceso de deliberación en torno al Trabajo Decente y Digno ofreció importantes aportes para la construcción de la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno para Bogotá. Por un lado, se dio continuidad a uno de los paradigmas de elaboración de

políticas que se ha venido posicionando en la ciudad, el de la participación ciudadana en los escenarios de discusión de los asuntos públicos y, por otro, se precisaron detalles tanto del diagnóstico de cada sector, como de las posibles alternativas de solución que deben incorporarse en los instrumentos de la política.

### **Sobre el Trabajo Decente y Digno**

El concepto promovido por la OIT y contemplado en la Constitución Política de Colombia no resulta claro, ni de uso común, para la mayoría de habitantes de la ciudad. La acepción moral que tiene la palabra ‘decente’ e incluso la palabra ‘digno’ produce confusiones y aleja el concepto de lo que realmente pretende, las condiciones y garantías para ejercer el trabajo de manera que mejore la calidad de vida de las personas.

Esto implica que el concepto matriz de la política requiere un esfuerzo importante en términos de conocimiento, difusión y posicionamiento, lo cual puede realizarse a partir de las dimensiones que este implica y de las distintas garantías relacionadas con los derechos laborales.

### **Sobre la participación ciudadana en la Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

La política distrital de Trabajo Decente debe incorporar en su desarrollo mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, con componentes claros en los que pueda participar la ciudadanía y algunos representantes de organizaciones sociales, en particular de los sectores y poblaciones consultados para el diseño de la política.

Estas poblaciones fueron explícitas en manifestar sus prevenciones en relación a procesos anteriores del Distrito, en los cuales se ha buscado su opinión, se ha promovido su presencia en espacios de discusión, pero al momento de la implementación y la evaluación de resultados de los proyectos o políticas públicas, no vuelven a ser tenidas en cuenta.

### **Sobre los objetivos de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

La política debe centrar sus instrumentos, estrategias y acciones no solo en los obstáculos identificados para el acceso a los puestos de Trabajo Decente, sino de una manera enfática, en la permanencia y condiciones de trabajo.

Temas como la informalidad, la prevalencia de la intermediación laboral y la tercerización, así como la falta de protección social –incluso en espacios formales de empleo– están relacionados con la permanencia y las condiciones de trabajo, temas priorizados en este proceso deliberativo y que requieren especial atención en el diseño de los instrumentos de la política pública.

### **Sobre la coherencia y correspondencia de los elementos constitutivos de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

A partir de experiencias anteriores, se ha hecho un llamado para que en el Distrito los elementos constitutivos de la política de TD sean coherentes con sus propósitos y con

las necesidades ciudadanas, previamente identificadas, en materia de Trabajo Decente.

### **Sobre los enfoques diferenciales en la Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

Gracias a los sectores y poblaciones consultados en este ejercicio de deliberación, una de las conclusiones más claras es que la Política de Trabajo Decente debe incorporar los enfoques de etnia, étnico y de género, este último cobra especial relevancia, por ser transversal a todas las poblaciones y sectores.

### **Sobre la articulación institucional**

En el proceso de implementación de la política de Trabajo Decente surge como necesidad la definición –o ‘redefinición’– a la luz de esta política, de los alcances en materia laboral, del conjunto de la institucionalidad distrital. La desarticulación, la falta de claridad en las competencias y los alcances misionales, o la confusión frente a las responsabilidades de cada entidad, pueden resultar altamente nocivos, al momento de implementar una política. Si bien la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico lidera este proceso, requiere de la corresponsabilidad de otras instituciones y actores.

### **Sobre los indicadores de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

La política debe construir indicadores acordes con los plasmados en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, y debe ampliarlos con otros que evidencien la aplicación de los enfoques diferenciales; sin maneras técnicas de medirlos y valorarlos, estos indicadores, catalogados como transversales, terminan muchas veces diluyéndose o concentrándose en apartes específicos que no permean la totalidad del proceso.





## BIBLIOGRAFÍA



ABDALÁ RICHERO, E. (s.f.). “Alternativas de inclusión social”. Sao Paulo, Brasil. Cinterfor-OIT.

ACOSTA, J. (2012). ¿Es la política de competitividad y de innovación la nueva política industrial de Colombia? Fescol. Policy paper 39.

ALIANZA PARA LOS NEGOCIOS INCLUSIVOS (2007). Negocios inclusivos: iniciativas empresariales rentables con impacto en el desarrollo. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: [http://wbcsd.typepad.com/wbcsdsnv/brochure\\_alianza\\_wbcsd\\_snv.pdf](http://wbcsd.typepad.com/wbcsdsnv/brochure_alianza_wbcsd_snv.pdf)

AMB (2006). Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones. Decreto 552 de 2006. Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB).

AMB (2011). Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. Decreto 64 de 2011. Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB).

AMB (2011). Política Pública Distrital para el reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de derechos de los pueblos indígenas. Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB).

AMB (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

AMB. Plan de Igualdad de Oportunidades del Distrito Capital 2004-2016. Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB).

AMARGÓS, Ó. (2011). Plan estratégico para la promoción del Trabajo Decente y la competitividad del sector del banano de las provincias de Azua, Valverde y Montecristi. Santo Domingo.

ANKER, R. (2006). “Salarios de subsistencia en el mundo. Nueva metodología de cálculo y comparación”. Revista Internacional del Trabajo, vol. 125 n°4.

ARENILLA SÁENZ, Manuel et. al. 2007. Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medianas ciudades. Universidad Rey Juan Carlos, España.

BACCARO, L. (2008). Labour, globalization and inequality: are trade unions still redistributive? International Institute for Labour Studies. Discussion Papers. Geneva.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004). Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina. BID, Informe de progreso económico y social de América Latina, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (2013). World Development Report on Jobs: Overview. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23044836&theSitePK=8258025&piPK=8258412&pagePK=8258258>

BECHETCHERMAN, G., DAR, A., LUINSTR, A. YOGAWA, M. (2000) Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia. The World Bank. Washington.

BM (2003). Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries. Reporte del Banco Mundial (BM).

BOSMA, N.; KELLEY, D. y AMORÓS, J. (2010). Global Entrepreneurship Monitor. 2010 Global Report. Babson y Universidad del Desarrollo. Disponible en: <http://gemconsortium.org/download/1302569551268/GEM%20GLOBAL%20>

BUITRAGO PUENTES, J. (2011). Del Empleo Público La Carrera Administrativa y sus Amenazas. Un reto para la democracia: caso Bogotá y su réplica en algunas entidades territoriales. Hipertexto Ltda. Bogotá.

CAMACHO, C. DUSSAN, L. & GUATAQUÍ, J. (2012). Calidad del trabajo en Bogotá: Una aproximación desde el enfoque del trabajo decente. Cuaderno de Desarrollo Económico 16. Secretaría de Desarrollo Económico. Bogotá.

CAMACHO, C. y GARCIA, D. (2010). La política de empleo en el Distrito Capital. Documento de la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

CAMACHO, C. y SUAREZ, G. (2011). Informe de seguimiento y evaluación política de generación de empleo e ingresos. Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios. Subdirección de Regulación e Incentivos. Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2008). Dinámica de la inversión empresarial en la región de Bogotá - Cundinamarca 2007-2008. Movimiento de sociedades. Dirección de Estudios e investigaciones. Bogotá.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2008). Dinámica de creación y liquidación de empresas en Bogotá, No. 30. Bogotá.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2011) Comportamiento de la economía de la Región en el primer semestre de 2011, Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca. No. 13. Agosto de 2011. CCB. Bogotá.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2010). Balance económico y social de la región Bogotá – Cundinamarca 2009 y primer semestre 2010. Cámara de Comercio de Bogotá.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2009). Boletín No. 6. Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca.

CARO, B. Y CASAS, A. (2011). Bases para la construcción de un marco nacional de cualificaciones. Ministerio de Educación Nacional.

CARRASCO, E. (2006). La gestión del empleo, una respuesta que Colombia necesita. Institucionalidad de la intermediación laboral. PNUD.

CASTAÑEDA, A. (2010). Gestión de pilotos en ciudades de Bogotá, Medellín y Soacha para la generación de ingresos. Departamento Nacional de Planeación.

CB (2004). Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Acuerdo No. 119 de 2004, Concejo de Bogotá (CB).

CB (2008). Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor. Acuerdo No. 308 de 2008, Concejo de Bogotá (CB).

CB (2012). Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental, y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana. Acuerdo No. 489 de 2012, Concejo de Bogotá (CB).

CCB (2011). El mercado de trabajo en Bogotá, 2009-2010. Informe del mercado de trabajo No. 6. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Dirección de Estudios e Investigaciones. Bogotá.

CECCHINI, S. y MADARIAGA, A (2011). Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina. CEPAL y ASDI. Cuadernos de la CEPAL. No. 45. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>

CECODES (2011). Los negocios inclusivos en Colombia. ISBN: 978-958-44-4383-0. Disponible en: [http://www.cecodes.org.co/descargas/documentos\\_ni/libro\\_ni\\_colombia\\_diciembre08.pdf](http://www.cecodes.org.co/descargas/documentos_ni/libro_ni_colombia_diciembre08.pdf)

CEPAL (2008). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

CEPAL (2011). Panorama Social de América Latina 2011. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>

CHACALTANA, J., & otros. (2007). Desafiando al desacierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

CHAPARRO, S. (2012). Pobreza y mercado laboral: Inserción precaria, estancamiento estructural. Investigación realizada por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad para la Embajada del Reino de los Países Bajos. Bogotá. Disponible en: <http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2012/02/DeJuSticia-Pobreza-y-mercado-laboral1.pdf>

CIJUS. (2008). Propuesta sobre la definición de política pública para la generación de trabajo digno y decente en el país. Informe entregado al Viceministerio de Relaciones Laborales. Ministerio de la Protección Social. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio-jurídicas. Universidad de los Andes.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO (2010). Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Diciembre de 2010. Bogotá.

CORONEL, J. (2013). Bogotá aprende del mundo. Revisión de experiencias de diseño y puesta en marcha de políticas locales de Trabajo Decente. Escuela Nacional Sindical y Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

CORREDOR, C. (2010). La política social en clave de derechos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DE LA GARZA, E. (2000). El papel del concepto de trabajo en la teoría social del siglo XX. En: DE LA GARZA, E (coord.). (2000). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. FCE. México.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2005). Contenido y alcance para evaluar el derecho individual al trabajo. Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos. Serie DESC. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26115.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE (2008). Estimación e Interpretación del Coeficiente de variación de la encuesta Cocensal. Censo General 2005.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2005). Elementos para la formulación de una política distrital de empleo. Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2006). Plan de acción de la política de empleo e ingresos de Bogotá. Borrador para discusión.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (s.f). Empleo e ingresos: un plan para Bogotá.

DNP (2010). Política de empleo y de mercado de trabajo para Colombia 2010-2014. Mimeo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

DIAS SILVA, T. (s.f). La promoción de trabajo decente a través de la Agenda Bahía. IV Encuentro Internacional de Redes EUROSOCIAL.

ECONOMETRÍA (2011). Diseño conceptual, normativo y operativo de un módulo de información y análisis del mercado laboral formal. Econometría consultores. Consultoría para el Ministerio de la Protección Social. Colombia.

ECONOMETRÍA (2010). Informe final sobre la Construcción de la línea de base de la Política Pública para la garantía plena de derechos de las personas de los sectores LGBT. Consultoría para la Secretaría de Planeación.

ERMIDA URIARTE, Oscar (2009). Diálogo social: teoría y práctica. EN: Conflicto de trabajo y crisis. Selección de materiales de estudio a cargo de Oscar Ermida Uriarte y Eduardo Rodríguez Calderón. Segundo Diploma Internacional en Derecho del trabajo y relaciones laborales para asesores y dirigentes sindicales de América Latina. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria

ESCUELA NACIONAL SINDICAL (2013). Medición de indicadores estadísticos de Trabajo Decente. Modelo ENS. Medellín, documento de trabajo.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL – CIDER (2013). Indicadores, definiciones y mediciones. Medellín, documento de trabajo.

FARNÉ, S. (2011). Observatorios del mercado de trabajo: ¿qué son y cómo funcionan? Revista de Economía Institucional, vol. 13, No. 24, primer semestre.

FEDesarrollo (2010). ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? Debates presidenciales. Disponible en: <ftp://www.fedesarrollo.org.co/pub/rp/2010/marzo/>

FORO POR COLOMBIA (2011). Pactos por el Trabajo Decente en Bogotá. Documento de metodología general de los pactos. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá Positiva.

FORO POR COLOMBIA (2011b). La informalidad laboral en Bogotá en el marco del trabajo decente: Breve caracterización socioeconómica y espacial. Documento desarrollado en el marco del Convenio 316 de 2011, suscrito con la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá para construir e implementar una estrategia de pactos por la formalización del empleo.

GARAY, L.J (2011). La captura y la reconfiguración cooptada del Estado. Disponible en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf)

GARAY, L.J. Y OTROS/AS (2011). Colombia: diálogo pendiente. El derecho al trabajo y la política buffer de empleo. Volumen III. Planeta Paz.

GARAY, L.J. Y RODRÍGUEZ, A. (2011). Colombia: diálogo pendiente. Políticas de empleo, salarios y vivienda. Volumen II. Planeta Paz.

GARAY, L.J. (2011). Acerca de la asistencia y la protección social. Una perspectiva de la transformación del papel del Estado hacia un Estado posbenefactor. En GARAY, L. Y RODRÍGUEZ, A. (2011). Colombia: diálogo pendiente. Políticas de empleo, salarios y vivienda. Volumen III. Planeta Paz.

GARCÍA Y. (2012). Trabajo Decente y Plan Distrital de Desarrollo. 2012-2016. Presentado el Concejo de Bogotá D.C en el marco de la discusión del Plan de Desarrollo. Bogotá.



GARCÍA Y. (2012b). Bogotá Humana: Una ciudad comprometida con el trabajo decente. Revista Cultura y Trabajo, No. 85. Escuela Nacional Sindical. Medellín.

ARCÍA VILLEGAS, M; REVELO, J., ESPINOSA, J.R, RODRIGUEZ, J.C. y GARCÍA, M. (2011). Los Estados del país. Colección Dejusticia. Bogotá.

GAVIRIA, A. MEDINA, C. y PALAU. M. (2007). Las consecuencias económicas de un nombre atípico. El caso colombiano. Documento CEDE 2007-09. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://uniandes.edu.co/publicaciones/6d21d2007-09.pdf>

GHAI, D et. Al. (2006). Material Pedagógico sobre el Trabajo Decente. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra.

GHAI, D. (2003). Trabajo Decente. Concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo (RIT), vol. 122 (2003), núm. 2, OIT.

GIRALDO, C. (2008). Del ciudadano al cliente: ciudadanía y derechos sociales en América Latina. Nova et Vetera. Revista de la Facultad de Investigación de la ESAP. No. 60. Primer Semestre de 2008. págs. 11-24. Disponible en: [http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_4285.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_4285.pdf)

GOBERNACIÓN DEL MAGDALENA (2012). Plan de desarrollo 2012-2015. Construyendo respeto por el Magdalena. Santa Marta (D.T.C.H.).

GOBIERNO DE SANTA FE (2009). Agenda Provincial de Trabajo Decente en Santa Fe.

GOBIERNO DE SANTA FE (2012). Agenda de trabajo decente en Santa Fe. Desarrollo, implementación y resultados. Foro: “fomento y calidad del empleo: políticas, estrategias e instrumentos”. Talca - Chile: Recuperado 10 de enero de la página web de la Organización Internacional del Trabajo.

GOVERNO DA BAHIA (2007). Agenda Bahia do Trabalho Decente. Governo da Bahia.

GUARNIZO, C. MEJÍA, O Y DURÁN, B. (2009). Hacia unas mejores relaciones laborales: lecciones y experiencias de 8 casos colombianos. Oficina subregional para los países andinos. Proyecto: Fortalecimiento del Diálogo Social, los Derechos Fundamentales en el Trabajo y la Inspección, Vigilancia y control del trabajo en Colombia.

GUATAQUÍ (sin fecha). Agenda para la competitividad y productividad laboral en Bogotá. Mimeo. Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

GUATAQUÍ, J Y OTROS. (2011). Propuesta técnica, operativa y normativa para la creación e implementación del sistema de gestión del empleo-SIGE. Universidad Nacional de Colombia y Ministerio del Trabajo.

HAYEK, F .A (1980). 1980s Unemployment and the Unions. 2nd ed. The Institute of Economic Affairs. London.

HELPDESK (2011). La OIT y la Responsabilidad Social Empresarial. Boletín No. 1. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/--multi/documents/publication/wcms\\_142694.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/--multi/documents/publication/wcms_142694.pdf)

HERRERA, B., & CORONEL, J. (2012). Medellín construye trabajos decentes. Proceso de investigación para la formulación de la política pública de trabajo decente de Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín - ENS.

HOLZMANN, R. Y JORGENSEN, S. (2000). Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond. Documento de discusión sobre protección social No. 6. Banco Mundial.

KANTIS, H; ANGELELLI, P. y MOORI, V. (2004). Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundes Internacional. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument>.

LANARI, M.E. (2005). Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición. EN: Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Trabajo, ocupación y empleo: relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 105-132 Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1058/1/00209-g.pdf>

LEE, S. y McCann, D. (2011). Regulating for decent work. New directions in labour market regulation. Organización Internacional del Trabajo. Inglaterra.

LEVY, S. (2009). “Dos retos de la política social en América Latina”. Documento presentado en el seminario internacional Sistemas de protección social. Brasilia, 8 de diciembre, 2009.

LÓPEZ, H. (2010). El mercado laboral colombiano: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política. Borradores de Economía. No. 7046. BANREP. Medellín.

LÓPEZ, H. (2011). Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo. Banco de la república. Medellín.

MANKIW, G. (2002). Principios de Economía. Segunda Edición. Mc Graw Hill. Madrid.

MARTÍNEZ, A. Y OCAMPO, J. (2011). Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia. Coalición para la promoción de la industria colombiana.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA (2009). Responsabilidad social y trabajo decente en la Argentina: contexto, desafío y oportunidades. PNUD, CEPAL y OIT. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cepal.cl/argentina/noticias/noticias/6/35756/LibroRSEyTD.pdf>

MONCAYO, E. (2002). Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica. Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, No. 200.

MORENO, A. Y OTROS/AS (2011). Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay et. al. (2011).

MT Y SENA (1982). Sistema de Planeación de Recursos Humanos. Ministerio de Trabajo y seguridad Social (MT) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Con el apoyo técnico y financiero del gobierno de Holanda.

NEFFA, J.C. (2008). Las teorías de la segmentación de los mercados de trabajo. En: EYMARD-DUVERNAY, Francois & NEFFA, Julio César (2008). Teorías económicas del mercado de trabajo. Vol. I: Marxistas y keynesianos. Fondo de Cultura Económica/CEIL-PIETTTE/Trabajo y Sociedad. Buenos Aires. pp. 139-206.

NEFFA, J.C. (2008b). Revisitando enfoques institucionalistas del mercado laboral. En: EYMARD-DUVERNAY, Francois y NEFFA, Julio César (2008). Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. Vol. III. Análisis Institucionalistas. FCE. Buenos Aires.

OCAMPO, J.A. (2008). Las concepciones de la política social. Revista Nueva Sociedad. No 215. Mayo-junio de 2008. págs. 36-61. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3521\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf)

OIT (S.F). Diálogo social: diferentes opiniones, un objetivo. Separata de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra

OIT (1999). Memoria del Director General. Trabajo Decente. Oficina Internacional del Trabajo. 87ª reunión. Ginebra.

OIT (2001). El trabajo decente y la economía informal. Informe No. 6 presentado en la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2002. Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT (2001). Memoria del Director General. Déficit de Trabajo Decente: un desafío global. Oficina Internacional del Trabajo. 89ª reunión. Ginebra.

OIT (2002). Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración. OIT.

OIT (2003). Memoria del Director General. Superar la pobreza mediante el trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. 91ª reunión. Ginebra.

OIT (2004). Aspectos clave del Diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Ginebra.

OIT (2005). Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Recomendación 195.

OIT (2006). La libertad Sindical. Quinta Edición (revisada). Ginebra. Disponible en: [http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/info/translatns/pdf/digest-2006\\_es.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/info/translatns/pdf/digest-2006_es.pdf)

OIT (2008). Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 97°. Ginebra

OIT (2010). Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis. Santiago de Chile. Disponible en:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_146710.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146710.pdf)

OIT (2011). Existe una alternativa. Políticas económicas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante.

OIT (2011b). The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. International Labour Office.- Geneva: ILO, 2011. 327 p. ISBN: 978-92-2-124099-0

OIT (2013). Social dialogue: Recurrent discussion on social dialogue under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2013. Report IV. Sixth point on the agenda. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

OIT, CEPAL Y OEA (2010). Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad. Documento interagencial, Organización Internacional del Trabajo, OIT; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; Organización de los Estados Americanos, OEA.

PALACIO, D. (2013). Lecciones aprendidas: Construcción de políticas locales de trabajo decente a través de la subcomisión Departamental del Magdalena. [Diapositivas de power point] Memorias Seminario taller. Construyendo las condiciones para promover el trabajo Decente a nivel local en Colombia. Cartagena.

PENCAVEL, J. (1997). “Regulating Collective Bargaining in Developing Countries: Lessons from Three Developed Countries”. Working Papers 97025, Stanford University, Department of Economics.

PEÑA, X. MONDRAGÓN-VELEZ, C. y WILLS, Daniel. (2009). Labor market rigidities and informality in Colombia. Universidad de los Andes. Bogotá.

PEÑA, X. y BADEL, A. (2010). Descomponiendo la Brecha Salarial de Género en Colombia con Ajuste por Sesgo de Selección (Decomposing the Gender Wage Gap with Sample Selection Adjustment: Evidence from Colombia). Revista de Análisis Económico, Vol 25 No 2, pp 169-191, diciembre.

PEÑATE, A (2009). Destapa Futuro: Retos y Oportunidades. Presentación en la Universidad de los Andes. Abril 15 de 2009. Bogotá.

PÉREZ, Alexander; CORREA, Guillermo Y CASTAÑEDA, Wilson (2013). “Raros oficios. Diversidad sexual y mundo laboral: Discriminación y exclusión”. Escuela Nacional Sindical y Caribe Afirmativo. 2013.

PINEDAJ, Y GUZMÁS, F. (2010). Evaluación interna e independiente del programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras: 2002-2009. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

PIAZZE, Ada; FLAÑO CALDERÓN, Nicolás (Ed.) (2005). Diálogo social en América Latina: Un camino hacia la democracia ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. 141 p. ISBN: 9781597820080

PNUD (2012). Reconocer el pasado, construir el futuro. Resumen Ejecutivo del informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados. 1984-2011.

PNUD (2012). Los pactos por el empleo: algunas experiencias y lecciones. Proyecto Desarrollo Económico Incluyente –DEI. PNUD COLOMBIA. Bogotá

PNUD (2008). Informe de Desarrollo Humano Urbano para Bogotá. Dirigido por: Jorge Iván González. Bogotá.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Estudio elaborado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-. Bogotá.

REINA, M. (2012). Líneas invisibles en el camino del Trabajo Decente. Una visión para Bogotá. Ensayos laborales No. 21. Escuela Nacional Sindical. Medellín

REPORT%202010rev.pdf

RIVERA Y OTROS/AS (2011). Informe de seguimiento de la estrategia de intermediación laboral de la SDDE. Dirección de estudios socioeconómicos y regulatorios. Subdirección de regulación e incentivos. Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá.

RODRÍGUEZ, A. (2008). El emprendimiento en Colombia. En Revista Entramado. Vol. 4 No. 2. Junio-diciembre de 2008. Universidad Libre. Cali. pp. 20-37. Disponible en: [http://www.unilibrecali.edu.co/entramado/images/stories/pdf\\_articulos/volumen4-2/El\\_emprendimiento\\_en\\_Colombia\\_vol\\_4\\_num2.pdf](http://www.unilibrecali.edu.co/entramado/images/stories/pdf_articulos/volumen4-2/El_emprendimiento_en_Colombia_vol_4_num2.pdf)

RODRÍGUEZ, O. (2012). Estudios en emprendimiento: ¿Pueden los gobiernos convertir emprendimientos de subsistencia en emprendimientos de acumulación? Un estudio comparativo de emprendedores pobres y no-pobres en la ciudad de Cartagena. Proyecto de investigación para optar al título de Doctor en Política Pública y Análisis de Política. Universidad de Maastricht, Países Bajos. Investigación ganadora, Premio Jorge Bernal, 2012.

SANJUAN, LEIDY (2013). Agencia de Información Laboral ENS. “Reparación colectiva al movimiento sindical: una historia que empieza a construirse”.

SANTA, S. y LA ROTA, M. (2011). Las personas con discapacidad en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1125>

SARMIENTO, A. y ARTEAGA, L. (1998). “Focalizar o universalizar: Un Falso Dilema”, Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998. págs. 197-210. Disponible en: <http://www.revista.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/11530/20801>

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2009). Pautas para una política de empleo en el Distrito Capital. Documento interno elaborado por Manuel Guillermo Bonilla. Asesor en política de empleo. Bogotá.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2009b). Agenda de choque para el fomento del empleo. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá Positiva.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2010). El mercado laboral de Bogotá D.C., importancia de la política laboral activa y pautas para una política de empleo en el Distrito Capital. Documento elaborado por Manuel Guillermo Bonilla. Asesor en política de empleo. Bogotá.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2011). Informe de seguimiento y evaluación de la política de generación de empleo e ingreso. Dirección de estudios socioeconómicos y regulatorios. Subdirección de regulación e inventivos. Documento elaborado por Claudia Camacho y Mónica Suárez. Bogotá.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2011b). ABC de los pactos por el trabajo decente.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2012). Presentación “Trabajo decente: lo que hemos construido y lo que hemos aprendido” (PPT). Diciembre de 2012.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2013). Informe estadístico Mercado Laboral. No. 33. Mayo de 2013. Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2013b). Boletín Mercado Laboral. Mayo de 2013. Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá. Disponible en: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/noticias/1354-cuatro-de-cada-cinco-nuevos-ocupados-del-pais-los-aporta-bogota>

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (2013c). Informalidad laboral en Bogotá. Características y respuestas de política. En prensa. Bogotá.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (2003). Políticas para reducir el desempleo en Bogotá. Cuadernos de la ciudad. Serie Productividad.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (2004). Aportes al borrador de la política de empleos e ingresos para Bogotá.

SENA. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta. Primera Edición. Barcelona.

STALLINGS, B. y WELLER, J. (2001). “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, Revista de la CEPAL No. 75, 191-210.

STIGLITZ, J. (2009). “Crisis mundial, protección social y empleo”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. CXXVIII).

TOKMAN, V. (2001). Políticas de empleo en la nueva era económica. Trabajo presentado durante el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, el 28 y 29 de agosto del 2001.

UNIVERSIDAD ALCALÁ DE HENARES (2007). Informe final. Estrategia para la creación activa de empleo en el corto y mediano plazo en Bogotá. Cooperación Técnica ATN/FG-9515-CO. Secretaría de Hacienda. Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá.

VASCONCELOS, N. (s.f.). La experiencia del programa de Bahía del trabajo decente.

VELÁSQUEZ, M. (2010). “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 99, CEPAL.

WELLER, J. (2009). Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America. CEPAL

ZAGHA, R. y (2005). Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. Washington, D.C.: World Bank.





