

EL TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ

Diagnóstico, análisis y perspectivas



Libros de Desarrollo Económico

No. 3

EL TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ

Diagnóstico, análisis y perspectivas

Javier Pineda Duque
(compilador)

Stefano Farné
Daniel Garavito Jiménez
Delvi Gómez Muñoz
Fernando Mesa Parra
Ingrid Patiño Sabogal
Viviana Rodríguez Andrade
Alfredo Sarmiento Gómez
Carlos Zorro Sánchez

**SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS**

Bogotá, D.C.
Julio de 2014

Secretaría de Desarrollo Económico

Alcaldía Mayor de Bogotá

Gustavo Petro Urrego

Alcalde Mayor de Bogotá

Carlos Simancas Narváez

Secretario de Desarrollo Económico

Hernan Ceballos

Subsecretario de Desarrollo Económico

Manuel Riaño

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Autores

Javier Pineda Duque
(compilador)

Stefano Farné

Daniel Garavito Jiménez

Delvi Gómez Muñoz

Fernando Mesa Parra

Ingrid Patiño Sabogal

Viviana Rodríguez Andrade

Alfredo Sarmiento Gómez

Carlos Zorro Sánchez

Julio de 2014

© Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico

© Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales

Diagramación interior: Nicolay Villamarin

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

ISSN 2389-8062

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

Presentación	11
Prólogo	15
CAPÍTULO 1	19
El concepto de trabajo decente y los retos para Bogotá	19
1. Universalidad y concepto amplio del trabajo	24
2. El trabajo decente en Bogotá	27
3. Referencias	32
CAPÍTULO 2	35
Dimensiones e indicadores de trabajo decente para Bogotá	35
1. Trabajo decente y calidad del empleo	38
2. Lineamientos para la medición del trabajo decente	39
3. Indicadores de trabajo decente para Bogotá	42
4. Balance del trabajo decente en Bogotá	44
4.1 Dimensión: oportunidades de empleo	45
4.1.1 EMPL-1 (13): Tasa de ocupación	46
4.1.2 EMPL-2 (14): Tasa de desempleo	47
4.1.3 EMPL-3 (15): Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando	50
4.1.4 EMPL-6 (18): Tasa de desempleo juvenil	52
4.1.5 EMPL-4 (16): Tasa de informalidad	54
4.1.6 EMPL-9 (21): Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total	57
4.1.7 EMPL-10 (22): Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola	58
4.2 Dimensión: ingresos adecuados y trabajo productivo	59
4.2.1 EARN-1 (24): Tasa de trabajadores pobres	60
4.2.2 EARN-2 (25): Tasa de asalariados con bajos salarios (por debajo de 2/3 de la mediana del ingreso por hora)	61
4.2.3 EARN-3 (26): Remuneraciones medias por hora en ocupaciones seleccionadas	62

4.2.4	EARN-7 (30): Asalariados que han recibido capacitación recientemente	64
4.3	Dimensión: tiempo y trabajo decente	65
4.3.1	TIME.1 (31): tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas (más de 48 horas por semana)	65
4.4	Dimensión: conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal	67
4.4.1	FAMI-1 (37): Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado	67
4.5	Dimensión: trabajo que debería abolirse	69
4.5.1	ABOL-1 (38): Tasa de trabajo infantil	69
4.6	Dimensión: estabilidad y seguridad del trabajo	71
4.6.1	STAB-1 (43): Tasa de empleo precario	71
4.6.2	STAB-2 (44): Antigüedad en el trabajo	72
4.7	Dimensión: igualdad de oportunidades y trato en el trabajo	74
4.7.1	EQUA-1 (47): Segregación ocupacional por sexo/ Índice de disimilitud de Duncan	74
4.7.2	EQUA-2 (48): Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior y medio (CIUO-88, grupos 11 y 12)	76
4.7.3	EQUA-3 (49): Brecha salarial de género	77
4.8	Dimensión: entorno de trabajo seguro	78
4.8.1	SAFE-1 (55): Tasa de accidentes profesionales mortales	79
4.8.2	SAFE-2 (56): Tasa de accidentes profesionales no mortales	80
4.8.3	SAFE-3 (57): Tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo	80
4.8.4	SAFE-4 (58): Inspección laboral	81
4.9	Dimensión: seguridad social	82
4.9.1	SECU-1 (59): Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión	83
4.9.2	SECU-2 (60): Gasto público social	83
4.9.3	SECU-4 (62): Proporción de la población económicamente activa (PEA) que cotiza a un fondo de pensiones	84
4.10	Dimensión: diálogo social y representación de trabajadores y empleadores	85

4.10.1 DIAL-1 (69): Tasa de sindicalización	86
4.10.2 DIAL-2 (68): Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores	87
4.10.3 DIAL-3 (69): Tasa de cobertura de negociación colectiva	88
4.10.4 DIAL-4 (70): Días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales	90
5. Conclusiones	90
5.1 Recomendaciones	95
Referencias	96
CAPÍTULO 3	99
Acuerdos de libre comercio y el mercado laboral en Bogotá	99
Introducción	101
1. Análisis de los efectos de la liberalización comercial	102
1.1 Trabajo calificado	103
1.2 Trabajo no calificado	103
2. Demandas de trabajo mixtas	104
3. Análisis sectorial	104
3.1 Nivel de actividad y comercio exterior	105
4. Estructura económica de los empleados	108
5. Ingresos	113
6. Conclusiones	116
7. Referencias	117
CAPÍTULO 4	119
Trabajo decente para los jóvenes en Bogotá: contexto, realidades y perspectivas	119
Introducción	121
1. El trabajo decente de los jóvenes: marco conceptual y normativo	121
1.1 El trabajo decente, condición del desarrollo humano	121
1.2 Juventud y desarrollo humano	124
1.3 Juventud, agencia y trabajo en la globalización	125
1.4 Juventud y trabajo decente	127
1.5 Normativas del trabajo decente	129
1.5.1 En el mundo	129

1.5.2	Colombia y Bogotá	131
2.	Realidades y tendencias del trabajo decente para los jóvenes	134
2.1	Caracterización del trabajo juvenil	134
2.1.1	Situación actual, panorama general	135
2.1.2	El trabajo decente de los jóvenes: realidades y tendencias	148
2.2	Tipos de políticas y algunos programas de empleo en los últimos años	151
2.2.1	En el mundo	151
2.2.2	Colombia-Bogotá: panorama de las políticas y propuestas de política durante los últimos veinte años	154
3.	Conclusiones	156
4.	Referencias	158
CAPÍTULO 5		163
Trabajo y vejez: debates y perspectivas		163
1.	Entre el retraso de la edad de jubilación y la prolongación de la vida laboral: debates y estrategias para enfrentar el envejecimiento demográfico en países industrializados	165
2.	Algunas consideraciones sobre la jubilación en el contexto Latinoamericano	171
2.1	El caso colombiano	173
2.2	El caso de Bogotá	177
3.	Consideraciones finales	183
4.	Referencias	184
CAPÍTULO 6		187
Tableros de control del mercado de trabajo: un instrumento de análisis prospectivo de oferta y demanda profesional		187
1.	Antecedentes	189
1.1	El portal Ubíkate	190
2.	Elementos de un observatorio para orientar la oferta educativa	191
3.	Metodología de los tableros de control	192
3.1	Información de la demanda	193
3.2	El cálculo de las relaciones producto/ocupación	196
3.3	El cálculo de las funciones de producción CES	196
3.4	Matriz estructura de sector por ocupaciones	197

4. Información de la oferta	212
4.1 Profesión u oficio	212
4.2 Matriz sector por educación	214
5. Referencias	220

Índice Tablas

Tabla 2.1. Indicadores estadísticos de trabajo decente para Bogotá	43
Tabla 2.2. Tasa de ocupación	46
Tabla 2.3. Tasa de ocupación por sexo	47
Tabla 2.4. Tasa de desempleo	48
Tabla 2.5. Tasa de desempleo según niveles educativos	49
Tabla 2.6. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando	50
Tabla 2.7. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, por sexo	51
Tabla 2.8. Tasa de desempleo juvenil (estimación nacional, 14-28 años)	52
Tabla 2.9. Tasa de desempleo juvenil (estimación internacional 15-24 años)	53
Tabla 2.10. Tasa de desempleo juvenil por sexo (estimación nacional, 14-28 años)	54
Tabla 2.11. Tasa de informalidad	55
Tabla 2.12. Tasa de informalidad por actividades económicas	56
Tabla 2.13. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total	58
Tabla 2.14. Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola	59
Tabla 2.15. Tasa de trabajadores pobres	61
Tabla 2.16. Tasa de asalariados con bajos salarios	61
Tabla 2.17. Tasa de asalariados con bajos salarios por posición ocupacional	62
Tabla 2.18. Remuneraciones medias por hora (precios corrientes)	63
Tabla 2.19. Remuneraciones medias por hora según posición ocupacional (precios corrientes)	63
Tabla 2.20. Asalariados que han recibido capacitación recientemente	65
Tabla 2.21. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas	66
Tabla 2.22. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas por sexo	67
Tabla 2.23. Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado	68
Tabla 2.24. Tasa de trabajo infantil (fuente geih)	70
Tabla 2.25. Tasa de trabajo infantil (fuente enti)	70
Tabla 2.26. Tasa de empleo precario	71
Tabla 2.27. Antigüedad en el trabajo (en meses)	72
Tabla 2.28. Antigüedad en el trabajo por posición ocupacional (en meses)	74
Tabla 2.29. Segregación ocupacional por sexo	75

Tabla 2.30. Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior	76
Tabla 2.31. Brecha salarial de género	77
Tabla 2.32. Tasa de accidentes profesionales mortales	80
Tabla 2.33. Tasa de accidentes profesionales no mortales	80
Tabla 2.34. Inspección laboral	82
Tabla 2.35. Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión	83
Tabla 2.36. Proporción de la pea que cotiza a un fondo de pensiones	85
Tabla 2.37. Tasa de sindicalización	87
Tabla 2.38. Tasa de negociación colectiva a nivel nacional	89
Tabla 2.39. Negociación colectiva por tipo de convenio-Bogotá, 2011-2012	90
Tabla 2.40. Dimensiones e indicadores de trabajo decente para Bogotá, 2011-2012	94
Tabla 3.1. Estructura de la economía y de los flujos de comercio de Bogotá	105
Tabla 3.2. Balanza comercial sobre comercio global de Bogotá	106
Tabla 3.4. Total ocupados: Bogotá	109
Tabla 3.5. Estructura del empleo en Bogotá	109
Tabla 3.6. Participación ocupados calificados	110
Tabla 3.7. Total de ocupados en manufactura: Bogotá	111
Tabla 3.8. Ocupados calificados en manufacturas: Bogotá	112
Tabla 3.9. Ingresos promedio en Bogotá (pesos del 2008)	114
Tabla 3.10. Panel para explicar la relación entre la demanda del trabajo calificado y el no calificado	115
Tabla 3.11. Caracterización del mercado laboral en Colombia	116
Tabla 4.1. Acciones distritales destinadas a la protección de los derechos juveniles relacionados con el trabajo	133
Tabla 5.1. Porcentaje de población ocupada según afiliación a la seguridad social en salud y pensiones para Colombia	174
Tabla 5.2. Crecimiento promedio anual de la población en edad de trabajar (pet) y de la población económicamente activa (pea) frente a la población total (pt)	181
Tabla 5.3. Tasa de ocupación por grupos de edad	183
Tabla 6.1. Valor agregado por sectores, 2000-2011	194
Tabla 6.2. Estimación de funciones de producción y cambio técnico para Bogotá, 2008-2011	197
Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012	198
Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011	215

Índice Gráficos

Figura 2.1. Tasa de ocupación, 2008-2012	46
Figura 2.2. Tasa de desempleo, 2008-2012	48
Figura 2.3. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando, ni trabajando (15-24 años) 2008-2012	51
Figura 2.4. Tasa de desempleo juvenil (14-28 años), 2008-2012	53
Figura 2.5. Tasa de desempleo juvenil (15-24 años), 2008-2012	54
Figura 2.6. Tasa de informalidad, 2009-2012	56
Figura 2.7. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total, 2008-2012	57
Figura 2.8. Proporción de asalariados en ocupación no agrícola, 2008-2012	59
Figura 2.10. Remuneraciones medias por horas, 2009-2012	64
Figura 2.11. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas (más de 48 horas por semana), 2008-2012	66
Figura 2.12. Tasa de tiempo no remunerado frente al remunerado, 2008-2013	68
Figura 2.13. Tasa de trabajo infantil, 2008-2012	69
Figura 2.14. Tasa de empleo precario, 2009-2012	72
Figura 2.15. Antigüedad en el trabajo, 2009-2012	73
Figura 2.16. Segregación ocupacional por sexo, 2008-2012	75
Figura 2.17. Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior (CNO68, grupos 20 y 21)	77
Figura 2.18. Brecha salarial de género, 2008-2012	78
Figura 2.19. Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión, 2008-2012	83
Figura 2.20. Proporción de la PEA que cotiza a un fondo de pensiones, 2008-2012	84
Figura 2.21. Tasa de sindicalización, 2008-2012	87
Figura 2.22. Tasa nacional de negociación colectiva 2001-2009	89
Figura 5.1. Envejecimiento poblacional. Bogotá, 1986-2015	178
Figura 5.2 Población adulta mayor por grupos de edad. Bogotá, 1985-2020	178
Figura 5.3. Tasas de dependencia. Bogotá, 1985-2020	180
Figura 5.4. Bogotá: Tasa global de dependencia	181

Presentación

El trabajo decente fue definido por primera vez en la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, como “aquella ocupación productiva justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto por la dignidad humana”, y puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos:

- a) *Oportunidades de empleo e ingresos*: agrupa las preocupaciones económicas tradicionales en torno a los mercados laborales: generar puestos de trabajo, y velar por remuneraciones justas y crecientes. Poder satisfacer dichas necesidades es de vital importancia para remunerar adecuadamente el recurso humano y, a su vez, superar progresivamente los altos niveles de pobreza.
- b) *Protección y seguridad social*: pretende que todas las personas que poseen un puesto de trabajo puedan acceder a los sistemas de seguridad social, para garantizarles así un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador y a su familia.
- c) *Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales*: resalta la necesidad de hacer cumplir los principios y los derechos básicos del trabajo a través de la reivindicación y el respeto por la legislación laboral nacional e internacional, como requisito indispensable para alcanzar el desarrollo humano.
- d) *Diálogo social y tripartismo*: busca que los Gobiernos, los empresarios y los trabajadores dialoguen constante y conjuntamente sobre sus necesidades y problemáticas, basados en un modelo de concertación en el que todas las partes resulten beneficiadas.

A más de veinte años de la implementación de la primera y principal iniciativa de flexibilización laboral, la Ley 50 de 1990, las circunstancias se han conjugado para que un gobierno regional, en este caso, la Administración Distrital, replantee la orientación de la política laboral en sus campos de competencia. En lugar de privilegiar la generación de empleo precario a partir de la reducción de los costos laborales, este gobierno se ha propuesto estimular un enfoque integral de política social, en el cual la temática laboral sea medio y no fin de las iniciativas por desarrollar.

El Plan de Desarrollo, Bogotá Humana, para el período 2012-2016 contiene un mandato contundente: generar trabajo decente y digno se convertirá en *el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de 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.*¹ Este compromiso del Plan

1 Plan de Desarrollo de Bogotá, 2012-2016, Bogotá Humana. Artículo 5.º, numeral 5.º.

con una ciudad respetuosa de los derechos laborales, que parte del reconocimiento de que el trabajo de sus habitantes es el principal insumo para el desarrollo y, por ende, acepta que dignificarlo implica avanzar hacia una ciudad más productiva, competitiva y humana, se complementa con la necesidad de ejecutar una tarea prioritaria: *construir e implementar una Política Distrital de Trabajo Decente*.²

Como un primer insumo para la formulación de esta política, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), ente rector de la política laboral en la ciudad, definió la necesidad de contar con información actualizada, pertinente y precisa para monitorear las condiciones del trabajo decente en la capital del país. Con este objetivo se diseñó el Observatorio de Trabajo Decente, como un componente del Observatorio de Desarrollo Económico, y que tiene entre sus objetivos gestionar de manera continua información sobre los distintos componentes y dimensiones del trabajo decente, que orienten la formulación y desarrollo de la política.

Este libro es el primer resultado del Observatorio de Trabajo Decente. Primero se presenta de manera extensa y clara el concepto de *trabajo decente* y la relevancia de darle una dimensión local. Luego se describe la estructura del Observatorio, haciendo referencia al proceso de su diseño. Posteriormente se exponen las dimensiones del trabajo decente y los indicadores definidos para su medición, al igual que el primer diagnóstico específico sobre el tema. Los demás capítulos están compuestos por investigaciones temáticas específicas sobre el trabajo decente para los jóvenes, para las mujeres, para las personas de la tercera edad, al igual que sobre la relación entre trabajo decente y la implementación de los tratados de libre comercio (TLC). El último capítulo consiste en la presentación de un modelo prospectivo de oferta y demanda de formación profesional en Bogotá.

La SDDE entrega este insumo a la ciudadanía con la visión de promover el trabajo decente como marco de interpretación, análisis y construcción de las relaciones laborales en la ciudad, al igual que con el objetivo de generar procesos que consoliden una política pública de trabajo decente pertinente y sostenible en el tiempo.

Agradecimientos a los equipos de trabajo del Cider de la Universidad de los Andes y de la Subdirección de Formación y Capacitación de la SDDE por el trabajo realizado.

Carlos Simancas

Secretario Distrital de Desarrollo Económico

2 Plan de Desarrollo de Bogotá, 2012-2016, Bogotá Humana. Artículo 19.

Prólogo

En el Plan de Desarrollo ‘Bogotá Humana’ 2012-2016 se incluyó el trabajo decente como un mandato fundamental, y se estableció la necesidad de desarrollar una política que garantice condiciones de trabajo decente y digno para la población bogotana.

Hoy el Distrito trabaja en la formulación e implementación progresiva de esta política, tarea que requerirá del monitoreo y estudio permanente de las condiciones del trabajo en la ciudad, así como del seguimiento y evaluación de sus resultados. Para realizar estas tareas y ejercer la función coordinadora que asume la SDDE, como órgano rector de la Política de Trabajo Decente y Digno, es necesario apoyarse en el Observatorio de Desarrollo Económico en su componente de Trabajo Decente.

El presente libro, producto de una investigación dirigida por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo –Cider– de la Universidad de los Andes, en el marco del convenio 429 de 2012, y suscrito entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y dicha universidad, ha sido concebido precisamente para esquematizar, estructurar y validar la metodología y contenido de un nuevo observatorio del Distrito, enteramente dedicado al Trabajo Decente y Digno.

Dicho trabajo investigativo aporta como primer resultado el diagnóstico de la situación del Trabajo Decente en Bogotá en las distintas dimensiones que componen este concepto: oportunidades de empleo e ingresos, seguridad social, cumplimiento de normas, derechos en el trabajo y diálogo social. Adicionalmente, plantea un modelo de oferta y demanda de formación profesional, al tiempo que establece la relación y el impacto que generan los diferentes acuerdos comerciales internacionales en el trabajo decente en Bogotá.

Los textos compilados en esta publicación aportan, en este mismo sentido, elementos clave para la construcción de un marco teórico y conceptual que permita, a partir de la definición de indicadores y un diagnóstico del trabajo decente, construir relaciones basadas en los criterios establecidos desde 1999 por la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, en lo que a trabajo decente se refiere.

A través de un enfoque diferencial, que incluye el estudio de caso de grupos específicos de la población y del contexto de globalización de la economía y los acuerdos comerciales firmados por Colombia con diferentes países y regiones del mundo, el libro plantea lineamientos de la Política Pública del Trabajo Decente para Bogotá, recientemente lanzada.

De esta forma Bogotá abre el camino, junto con otras ciudades de Colombia y de América Latina, para la implementación de una política de Trabajo Decente y su generalización a escala nacional y regional.

Manuel Riaño

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios -SDDE-

CAPÍTULO 1

El concepto de trabajo decente y los retos para Bogotá

Javier Pineda Duque*

En América Latina es más claro y aceptado el término de dignidad que el de decencia, que se expresa en la idea de trabajo digno.¹ No obstante, en el contexto europeo el término de decencia (*decency*) o decente (*decent*), tiene una importante tradición que lo ha llevado a convertirse en concepto. Así, antes de profundizar en los contenidos y el análisis del trabajo decente, resulta importante revisar la definición de este adjetivo, *decente*, para entender sus fundamentos desde las discusiones en el campo la filosofía moral y política, en forma previa a su utilización por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999. En la primavera de 1997, la revista *Social Research* publicó un número dedicado a discutir temas alrededor de la equidad, el respeto, la humillación, el reconocimiento y la decencia.

Sobre la sociedad decente, el filósofo judío Avishai Margalit (1997) señala: “A decent society is a society that does not humiliate. More precisely, it is a society whose institutions do not humiliate people who depend on them” (p. 147).² Esto es lo que sostiene en su libro titulado *La sociedad decente* (*The Decent Society*, 1996). En el artículo que se cita, explora hasta

“Una sociedad decente es una sociedad que no humilla. Más precisamente, es una sociedad cuyas instituciones no humillan a la gente que depende de ella.”

qué punto una sociedad decente debe ser igualitaria y la relación entre dicha sociedad y una sociedad justa. Señala que algunas veces manifestaciones de desigualdad son ejemplos de humillación, aunque no todos los casos de desigualdad son humillantes. Actos y gestos de desigualdad son, en parte, actos comunicativos que expresan una cierta actitud hacia aquellos que no son iguales. En general, la desigualdad simbólicamente expresa una actitud de degradación, la visión de que el otro es inferior en la jerarquía social. Hay manifestaciones severas de desigualdad que expresan una actitud de degradación del otro y que hieren la dignidad humana. Sin embargo, al señalar que una sociedad decente es aquella en la que no hay desigualdad institucional humillante, una sociedad decente puede tolerar desigualdad en la medida en que esta no sea humillante, incluso si estas sociedades son injustas.

Margalit (1997) señala que la desigualdad humillante son actos simbólicos y como

* PhD por el Departamento de Geografía de la Universidad de Durham, Inglaterra, máster en economía del CIDE (México) y economista de la Universidad del Valle, Colombia. Actualmente se desempeña como profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: jpineda@uniandes.edu.co.

1 Para el efecto véanse dos ejemplos. El primero es el caso del mismo Programa de Trabajo Decente y Digno, estipulado en el artículo 19 del Plan de Desarrollo para Bogotá D. C. 2012-2016, Bogotá Humana. El segundo es el Plan Nacional para la Generación del Empleo Digno 2006-2010 en Honduras (Pineda y Guzmán, 2009).

2 “Una sociedad decente es una sociedad que no humilla. Más precisamente, es una sociedad cuyas instituciones no humillan a la gente que depende de ella”. Margalit distingue entre una sociedad decente y una sociedad civilizada. Una sociedad civilizada es aquella en la que sus miembros, a diferencia de las instituciones, no se humillan unos a otros (1997, p. 151).

tal dependen de la cultura y la interpretación. La ausencia de criterios universales para identificar la humillación en la desigualdad no implica que no haya nada que decir acerca de las condiciones bajo las cuales la desigualdad está acompañada de la humillación. Sin considerar otros factores, la pobreza en una sociedad igualitaria no es tan grave como la pobreza en una sociedad muy desigual. Aunque el sufrimiento de los pobres en ambas sociedades es similar, la humillación se presenta con claridad en la sociedad desigual.

Por su parte, Amélie Okseberg (1997) señala que “la humillación no es necesariamente experimentada como un sentimiento psicológico: es expresada en las condiciones que objetivamente disminuyen el autorrespeto” (p. 112, traducción libre del autor). Sostiene que, aunque condiciones sistemáticas de humillación pueden presentarse y aceptarse sin cuestionamiento, la indignación que produce el experimentar el sentimiento de humillación es la semilla del autorrespeto.

“La pobreza en una sociedad igualitaria no es tan grave como la pobreza en una sociedad muy desigual. Aunque el sufrimiento de los pobres en ambas sociedades es similar, la humillación se presenta con claridad en la sociedad desigual.”

Okseberg (1997) parte de los diagnósticos más elocuentes de sociedades indecentes que realizaron en el siglo XIX autores tan diferentes como Marx y Disraeli. Considerando el antagonismo de clase en Marx y el antagonismo entre naciones de Disraeli, a partir de una crítica a la política de la identidad cultural, la autora señala que Tocqueville sugiere la solución: “If men are to remain civilized, the art of association must develop and improve among them (1969, p. 517)” (p. 122).³ Tocqueville acierta en decir que una amplia variedad de asociaciones sociales puede mitigar el antagonismo que surge de una economía indecente. Concentrarse en un esencialismo cultural, racial, de género o de identidad religiosa tiende a hacer énfasis en sus diferencias y genera el peligro de elevarlas a diferencias en las condiciones para la decencia. La autora considera que resulta más prometedor el no saber quién será el próximo aliado y el pensamiento ético que parte de respetar la oposición que tú puedes necesitar como tu próximo aliado.

En su debate sobre si es posible una sociedad decente en el mundo contemporáneo, Okseberg (1997) señala que los cambios en la economía global y sus crisis han producido cambios en las relaciones sociales que generan dudas acerca de la posibilidad de una sociedad decente, como la define Margalit. La alternativa política que considera viable es la del fortalecimiento de una sociedad civil multicultural. Aunque las experiencias de empleo y desempleo difieren entre los profesionales de las multinacionales que cambian el empleo y los capitales a lo largo del globo y las de aquellos que viven con menores esperanzas, considera que las divisiones políticas existen tanto dentro de los distintos

³ “Si los hombres quieren permanecer civilizados, el arte de la asociación debe desarrollarse y mejorar entre ellos (1969, p. 517)” (Okseberg, 1997, p. 122, traducción libre del autor).

grupos civiles como entre ellos. Considera que debemos depender de una ética del compromiso, la cual es posible en las alianzas y asociaciones híbridas a nivel global.

Podría decirse que una sociedad decente es una sociedad más justa pero, a diferencia de esta, la sociedad decente tiene un alcance más limitado. Una sociedad decente es aquella que combate las condiciones para que quienes hacen parte de ella no se sientan humillados. En tal sentido, una sociedad decente es un tránsito o un primer paso hacia una sociedad más justa. No obstante, una sociedad más justa, a partir por ejemplo de la teoría de la justicia de Rawls, no necesariamente es una sociedad decente. Esto en la medida en que pueden subsistir prácticas institucionales que ejerzan un trato humillante hacia ciertos grupos de personas.

Las dos fuentes de humillación que explora Margalit como impedimentos para una sociedad decente, la desigualdad y la coerción, son elementos sustancialmente ligados hoy en día al mundo del trabajo. Las condiciones de trabajo que pueden causar humillación, además de las propias de la desigualdad y la coerción, pueden ser múltiples y estar ligadas a los ambientes de trabajo y el acoso laboral, el despido, el trato injusto o discriminante, la impotencia frente al abuso, etcétera. Ciertamente este tipo de condiciones pueden presentarse en cualquier tipo de trabajador y en cualquier nivel socioeconómico, no obstante su incidencia va a ser mayor entre ciertos grupos de trabajadores. Las nuevas generaciones se enfrentan a un contexto institucional de alta flexibilidad e inestabilidad laboral, que permite o facilita la humillación. Volver a pensar el mercado de trabajo como institución social que disciplina, segmenta y jerarquiza el trabajo, pero que sobre todo desinstitucionaliza a través de la individualización de las relaciones laborales, es una consecuencia ligada al concepto de decencia.

La primera referencia al trabajo decente, se encuentra en la Memoria del Director General de la OIT con ocasión de su 87.^a reunión, realizada en Ginebra en junio de 1999. Aunque no se encuentran en estas memorias, ni en otros documentos posteriores, referencias a la obra de este filósofo judío, las reflexiones de Margalit sobre lo que significa una sociedad decente brindan un fundamento sustancial al trabajo decente. En estas memorias se encuentra la posición, que a partir de ese momento va a dominar la política de la OIT con respecto al trabajo:

Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Tal es la finalidad principal de la Organización hoy en día. El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Esto debe orientar las decisiones de la Organización y definir su cometido internacional en los próximos años (OIT, 1999).

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el adjetivo *decente* presenta seis definiciones: “1. Honesto, justo, debido; 2. Correspondiente, conforme al estado o calidad de la persona; 3. Adornado, aunque sin lujo, con limpieza y aseo; 4. Digno, que obra dignamente; 5. Bien portado; 6. De buena calidad o en cantidad suficiente”. Aplicado al trabajo, como actividad, proceso o relación, este adjetivo lo califica en diferentes sentidos, que en general concuerdan con lo que Egger y Sengenberger (2001) llaman el anhelo básico de la gente, es decir, lo que ha sido las aspiraciones de los trabajadores y sus organizaciones a lo largo de la historia.⁴ Así, de acuerdo con las distintas definiciones del adjetivo, se puede señalar que se hace referencia al trabajo decente cuando se trata de un trabajo que es de cantidad suficiente, es de buena calidad y se corresponde con la dignidad intrínseca de la persona. Los elementos sustantivos de calidad y dignidad son importantes en la medida en que van más allá de la consideración del trabajo en su carácter productivo y remunerativo. La calidad abre la puerta a múltiples dimensiones y la dignidad al reconocimiento intrínseco de la persona con voz y capacidad de participación y decisión, lo cual se va a reflejar en los elementos del diálogo social.

Dejusticia (2011) realiza una extensa revisión de los conceptos de trabajo decente y de trabajo digno. Para este estudio, la noción de trabajo digno tiene importantes antecedentes y es mencionado con frecuencia en instrumentos internacionales de derecho, pero es revisado a partir del ordenamiento constitucional colombiano. Los autores consideran que las nociones de trabajo decente y trabajo digno, aunque tienen orígenes y énfasis diferentes, presentan elementos de complementariedad y convergencia. Mientras el trabajo decente es un concepto más amplio e incluye elementos de la relación con la economía y con la democracia en el ámbito del trabajo, esto es, una mirada desde lo colectivo, el trabajo digno se concentra en las condiciones de relación directa de los trabajadores, considerados de manera individual. En tal sentido, pareciera que la especificación realizada en el Programa de Trabajo Decente y Digno —estipulado en el artículo 19 del Plan de Desarrollo para Bogotá D. C. 2012-2016, Bogotá Humana— resulta correcta, en la medida en que integra estos dos énfasis.

Ahora bien, en términos de medición, en la medida en que los indicadores de trabajo decente están dirigidos a conocer y monitorear sus dimensiones en un determinado territorio, incorpora muchos de los elementos constitutivos del trabajo digno, como remuneración, estabilidad, seguridad social, capacitación, etcétera, pero también en su dimensión colectiva, teniendo presente que, como lo señala Dejusticia (2011), “el concepto de trabajo digno se compone de un catálogo de garantías laborales más amplio que el referido al de los convenios fundamentales de la OIT” (p. 47).

1. Universalidad y concepto amplio del trabajo

El concepto de trabajo decente plantea entonces un enorme desafío a los enfoques

⁴ Estos autores incluyen en el trabajo decente, como anhelo de la gente, diez criterios: acceso al empleo, trato justo y equitativo, remuneración laboral decente, condiciones laborales justas, ámbito de trabajo seguro, protección en caso de desempleo, protección social, oportunidades y formación, participación y motivación y voz en la participación colectiva (Egger y Sengenberger, 2001, pp. 30-31).

y políticas de desarrollo, toda vez que supera una visión limitada del trabajo desde ciertas escuelas económicas, cuya centralidad se encuentra en el mercado y los precios —salarios— como su mecanismo central o exclusivo de ajuste. El trabajo decente implica un rescate del mercado como mecanismo de operación de las instituciones, es decir, las formas de actuar consuetudinariamente de las empresas y la interacción entre individuos y grupos sociales. Estas instituciones se presentan dentro de normas y valores que las soportan, y se concretan a través de roles y jerarquías en las organizaciones de todo tipo, en medio de relaciones desiguales de poder (Portes, 2006).

En la medida en que las múltiples dimensiones del trabajo decente se encuentran estrechamente relacionadas, el mercado opera a partir de las formas de vinculación laboral (por ejemplo, para discriminar o no según criterios de presentación y belleza, etc.), de presencia o no de organizaciones de trabajadores, de los arreglos de los hogares para liberar o no energías y tiempo disponible para el trabajo remunerado, de la opción y experiencia del trabajo independiente, del uso y disputa del espacio público, etcétera. Así, por ejemplo, la ubicación de un déficit de trabajo decente en el diálogo social tiene un decisivo impacto en los déficits de las demás dimensiones; y viceversa, el déficit de estabilidad o de oportunidades afecta las posibilidades de organización y expresión de los trabajadores. Esto no es fácil de apreciar en la medida en que los déficits se presentan de manera diferenciada entre grupos sociales, es por eso que el rescate de la universalidad y un concepto integral del trabajo constituyen dos elementos que permitirán visibilizar la idea de que las personas “no viven ni trabajan en compartimentos estanco” (Sen, 2000, p. 138).

La universalidad en el concepto de trabajo decente ha estado presente en casi toda la literatura sobre el tema en la última década. Sen (2000) lo resaltó con claridad al señalar que la declaración de la OIT abarca a todos los trabajadores, sea cual sea el modo y el sector donde trabajen: como asalariados, cuenta propia, a domicilio, sea en la economía regulada o no. Pero además resalta de paso una contradicción:⁵ el hecho de que hay personas que trabajan demasiado mientras otras se encuentran en desempleo. El trabajo decente plantea entonces preguntas hacia los arreglos institucionales que generan estas contradicciones, las cuales han estado presentes por mucho tiempo en las economías capitalistas.

Esta universalidad en la cobertura y esta concepción vasta y global de los propósitos marca una diferencia bien pensada respecto de los planes que sólo benefician a algunas categorías de trabajadores,

“La universalidad en el concepto de trabajo decente ha estado presente en casi toda la literatura sobre el tema en la última década... abarca a todos los trabajadores, sea cual sea el modo y el sector donde trabajen: como asalariados, cuenta propia, a domicilio, sea en la economía regulada o no.”

⁵ En el campo laboral se pueden encontrar muchas contradicciones, pero esta es central en cuanto a la universalización de los derechos del trabajo. Otra contradicción es aquella que resulta del hecho de que las personas que trabajan lo hacen en condiciones muy diferentes y dispares de derechos, lo que confronta cantidad con calidad del trabajo.

bien sean los del sector organizado o los que tienen un empleo o los que ya están amparados por normas y reglamentos específicos (p. 130).

A continuación, Sen (2000) señala que: “Con frecuencia se ha dicho que las organizaciones sindicales a veces defienden sólo las aspiraciones de colectivos muy reducidos” (p. 130), para argumentar que debe prestarse atención simultánea a las aspiraciones de los distintos grupos de trabajadores y ver las relaciones económicas y sociales más amplias, para integrar intereses aparentemente contradictorios. Esto lo argumenta con detalle para el trabajo de los mayores, los informales y los desempleados, como para el trabajo infantil y los ingresos familiares.

El carácter universal del trabajo decente, al incorporar todas las formas de trabajo en un claro propósito incluyente, fortalece los esfuerzos históricos de grupos de población por hacer reconocer ciertas actividades como trabajo. Es decir, el trabajo ha sido históricamente un concepto en conflicto en su definición y entendimiento. Un ejemplo de esto ha sido el caso del trabajo doméstico de cuidado, el cual apenas empieza a ser reconocido pero que tradicionalmente ha sido subvalorado.⁶

La universalidad no se refiere entonces exclusivamente a superar el tradicional dualismo entre empleo asalariado y trabajo independiente o por cuenta propia. Si bien lo incluye, va mucho más allá de este dualismo. Gerry Rodgers (2002) lo plantea en los siguientes términos:

El término dice *trabajo* porque tiene un sentido más amplio que empleo u ocupación. El trabajo abarca no solo el empleo asalariado sino también el autoempleo y el trabajo en casa, toda la gama de actividades de la economía informal y las tareas domésticas, como la cocina y la limpieza, que para mucha gente significan trabajo. Dicho de otro modo, el trabajo decente no refiere solo al empleo asalariado en grandes empresas, por ejemplo, sino que transmite una idea más completa de participación en la economía y la comunidad (p. 14).

En América Latina la superposición de diversos sistemas de organización productiva y del trabajo, tanto modernos como premodernos, y la gran diversidad de expresiones de trabajo han llevado desde hace varios años a importantes discusiones y aportes sobre el trabajo y la necesidad de un concepto ampliado del trabajo. De la Garza (2006) desarrolla este aporte conceptual al hacer una revisión del concepto de trabajo en las dos concepciones modernas predominantes. En la concepción clásica, si bien se consideran formas diferentes al trabajo asalariado, se privilegia conceptualmente

⁶ Para el caso del distrito de Bogotá véase la larga lucha de las madres comunitarias, para quienes solo hasta este año su trabajo va a ser reconocido con el salario mínimo legal. Al respecto véase también la Ley 1413 del 2010, “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”.

el trabajo asalariado; en la concepción neoclásica, la relación asalariada se vuelve analíticamente exclusiva. Estas concepciones restringidas del trabajo son analizadas desde cuatro categorías analíticas con el fin de avanzar hacia una concepción amplia del trabajo: desde el objeto del trabajo, la actividad de trabajar, el trabajo como proceso social y como relación social.

Desde el objeto del trabajo, la pérdida de importancia del trabajo material en la producción agrícola y manufacturera, así como el incremento del comercio y los servicios, hace que la producción inmaterial y simbólica tome relevancia, y transforma el proceso productivo de sus fases tradicionales de producción, circulación y consumo, en un solo acto productivo (MacDowell, 2009). Desde la actividad de trabajar, la centralidad del trabajo como desgaste de energía física es en gran medida desplazada por el trabajo como energía psíquica e intelectual, donde se pone en juego no solo el conocimiento, sino también valores, sentimientos, prácticas, formas estéticas y discursos que definen el trabajo mismo (Hochschild, 1983). Como proceso social, el trabajo construye sujetos sociales a partir de la intensidad subjetiva y material de la interacción social que crea lazos y construye identidades sociales, lo que con los espacios de vida contribuye a construir sujetos históricos diversos (De la Garza y Neffa, 2010). Finalmente, como relación social, el trabajo se puede presentar en relaciones de subordinación, cooperación, explotación o autonomía.

El concepto ampliado del trabajo que surge de la revisión crítica de las conceptualizaciones clásicas y neoclásicas tiene implicaciones no solo teóricas sino también políticas, en la medida en que conlleva un entendimiento más complejo del mundo del trabajo y, en consecuencia, una actuación más diversa de los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empresarios. Si bien esta complejidad da continuidad a viejos problemas y conflictos, estos aparecen de manera transformada y en nuevos contextos. El trabajo decente como concepto presenta la suficiente amplitud teórica para integrarlos.

2. El trabajo decente en Bogotá

Después de más de una década de múltiples esfuerzos, el concepto de trabajo decente ha logrado aceptación y aplicación entre los constituyentes de la OIT (Gobiernos, empleadores y trabajadores), como entre organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales. El trabajo decente condensa tanto las aspiraciones laborales de las personas como las alternativas para reducir la pobreza en los territorios, alcanzar una globalización justa y lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible. La incorporación institucional que ha realiza-

“El trabajo decente condensa tanto las aspiraciones laborales de las personas como las alternativas para reducir la pobreza en los territorios, alcanzar una globalización justa y lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.”

do Bogotá de este concepto, la constituye en una de las primeras ciudades en América Latina en ponerse a la vanguardia de este clamor democrático.

En el artículo 19 del Plan de Desarrollo para Bogotá D. C. 2012-2016–Bogotá Humana, se estipula el desarrollo de un Programa de Trabajo Decente y Digno, para el cual se han venido creando las bases institucionales requeridas para poner en marcha las estrategias de dicho programa, el cual está en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). Una de dichas bases es la estructuración de un Observatorio de Trabajo Decente y Digno (OTD), el cual busca responder, entre otros propósitos, a la función coordinadora que asume la SDDE en función del Acuerdo 489 del 2012 del Plan de Desarrollo.

En su presentación original por la OIT en 1999, el trabajo decente se entiende como el trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación en el trabajo, y en la promoción de cuatro objetivos estratégicos fundamentales de la OIT, a saber: oportunidades de empleo e ingresos, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social.

El primer objetivo del trabajo decente —oportunidades de empleo e ingresos— agrupa las preocupaciones económicas tradicionales en torno a los mercados laborales, especialmente generar puestos de trabajo y velar por remuneraciones justas y crecientes. Pero además, desde el

“El primero y más importante reto que presenta la ciudad, es la alta informalidad.”

trabajo decente este objetivo plantea que el trabajo debe ser accesible en condiciones de libertad y no discriminación para todos los individuos que buscan un trabajo, el cual debe conllevar una remuneración que permita al trabajador y a su familia satisfacer sus necesidades básicas.

En este objetivo, Bogotá presenta varios déficits interrelacionados de trabajo decente que se constituyen en retos de política y elementos de monitoreo central, el cual se realiza por medio de siete indicadores de oportunidades y cuatro de ingresos. El primero, y más importante reto que presenta la ciudad al respecto, es la alta informalidad. Aunque en general la ciudad se sitúa por encima del promedio de las demás ciudades y del país, la tasa de informalidad sigue siendo muy alta (46%) y constituye uno de los elementos estructurales más difíciles de combatir para el mejoramiento del trabajo decente. Los esfuerzos que comienza a desarrollar la Administración Distrital, a través de la organización y fortalecimiento empresarial de la economía popular, apuntan en ese sentido. La formalización empresarial debe redundar directamente en la formalización laboral.

Este proceso de formalización económica y laboral debe llevar también a la reducción de la proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total, uno de los indicadores de trabajo decente en esta dimensión. La

ampliación del sistema educativo de educación superior debe desempeñar hacia el futuro un papel central en este proceso. Los esfuerzos de la Administración Distrital en educación le apuntan también al segundo reto en el campo de las oportunidades de empleo: reducir el porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando. Toda vez que el desempleo se concentra especialmente en la población juvenil, sus oportunidades de empleo futuro se aseguran con oportunidades educativas en el presente.

El segundo objetivo del trabajo decente —principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales— resalta la necesidad de hacer cumplir los principios y los derechos básicos del trabajo a través de la reivindicación y el respeto por la legislación laboral nacional e internacional, como requisito indispensable para alcanzar el desarrollo humano. Este objetivo se expresa en varias dimensiones e indicadores de trabajo decente analizados en el siguiente capítulo; especial mención merecen la tasa de trabajo infantil y la dimensión de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, que se valoran a partir de tres indicadores de equidad de género en el trabajo: la segregación ocupacional por sexo, la proporción de mujeres ocupadas en cargos directivos y las brechas salariales. Aunque estos indicadores están determinados en gran medida por el comportamiento de las familias y las empresas privadas, el margen de acción de la Administración Distrital es amplio. En ambos campos existen políticas con alguna tradición en el Distrito que entran a ser monitoreadas a partir del OTD.

El tercer objetivo del trabajo decente —protección y seguridad social— pretende que todas las personas que poseen un puesto de trabajo puedan acceder a los sistemas de seguridad social para garantizar así un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador y su familia. Con este objetivo se relacionan no solo los elementos de la dimensión de seguridad social propiamente dichos, especialmente la cobertura de pensiones, sino también las dimensiones de entorno de trabajo seguro y de estabilidad y seguridad en el trabajo. En la primera dimensión aún se deben realizar importantes esfuerzos por acopiar mejor información y desarrollar acciones con respecto a las tasas de accidentes de trabajo mortales y no mortales, el tiempo de trabajo perdido a causa de dichos accidentes y la inspección laboral. La segunda dimensión, la tasa de empleo precario, es decir, la proporción de trabajadores en empleos temporales e inestables, continúa siendo un flagelo que afecta el trabajo decente en nuestro contexto y que por primera vez comienza a ser monitoreada de manera sistemática.

El cuarto y último objetivo del trabajo decente —diálogo social y tripartismo— busca que los Gobiernos, los empresarios y los trabajadores dialoguen constante y conjuntamente sobre sus necesidades y problemáticas, basados en un modelo de concertación en el que todas las partes resulten beneficiadas. Este objetivo de trabajo decente, que se expresa en la dimensión de diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores, merece una mención especial en este capítulo, para resaltar que el trabajo decente no consiste solamente en la formalización del trabajo, sino en múltiples dimensiones que

incluyen una dimensión sociopolítica. La formalización es parte sustancial del avance hacia el trabajo decente, pero este requiere además del diálogo social.

La formalización laboral ha significado en Colombia básicamente el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normatividad laboral en términos de las relaciones individuales de trabajo, especialmente el cubrimiento de las prestaciones de seguridad social, pero no en términos de las relaciones colectivas de trabajo. Si en el primer campo la informalidad laboral llega a cerca de la mitad de la población, en el segundo campo la informalidad laboral llega a casi la totalidad de la población trabajadora.

La inmensa desprotección colectiva del trabajo es el gran déficit del trabajo decente en Colombia. Los recientes esfuerzos del Gobierno Nacional por superar la informalización laboral en el campo de la protección social han estado ausentes de un esfuerzo semejante por avanzar en la inmensa desprotección colectiva del trabajo. Este déficit está relacionado con los elementos de la dimensión del trabajo decente que la OIT ha agrupado en lo que denomina el *diálogo social*.

El diálogo social busca la participación democrática de trabajadores, empresarios y Gobiernos, con el fin de promover el consenso para resolver proble-

“La inmensa desprotección colectiva del trabajo es el gran déficit del trabajo decente en Colombia.”

mas económicos y sociales del mundo del trabajo y de promover el buen gobierno, la paz, la estabilidad y el desarrollo económico (OIT, 2013a). El diálogo social busca que los trabajadores tengan voz para dicha participación democrática; escuchar la voz en forma libre e independiente de los trabajadores en espacios institucionales de concertación es una dimensión del trabajo decente. Esta voz se puede presentar en distintos ámbitos: en el lugar del trabajo para mejorar la productividad y la calidad del producto o servicio, en el ámbito de las relaciones laborales en la empresa, en el ámbito de la industria o sector económico en el que participa la empresa y en el ámbito de las políticas públicas. Es por esto que parte sustancial del diálogo social lo constituyen los derechos de libertad de asociación en los lugares de trabajo y de negociación colectiva. Si bien en Colombia existen instancias de concertación nacional (como, por ejemplo, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, artículo 56 de la Constitución), el 96% de los trabajadores no cuenta con una forma de asociación que represente su voz.

Colombia es miembro constituyente de la OIT desde 1919 y ha ratificado a la fecha sesenta convenios de esta organización, los cuales pasan a constituir parte de la normatividad nacional. Relacionados con diálogo social y negociación colectiva, Colombia ha ratificado cinco de los ocho convenios con que cuenta la OIT (OIT, 2013b). No obstante, por un lado, aspectos relacionados con la competitividad en un contexto de liberación comercial y la globalización, la flexibilización en las formas de contratación laboral y el auge de la subcontratación, los procesos de desindustrialización, la primarización y terciarización de la economía y el trabajo, son condiciones del modelo de desarrollo que han limitado la organización de los trabajadores y el diálogo social. Por otro lado, en el

contexto del conflicto armado y la polarización ideológica, las restricciones normativas al derecho de asociación, la existencia de enormes trabas al ejercicio de la libertad sindical y a los derechos de asociación, relacionadas no solo con los crímenes y los ataques cometidos contra los líderes sindicales, sino también con el mantenimiento de prácticas que limitan estos derechos, han estigmatizado al sindicalismo y obstaculizado la posibilidad ejercerlo en Colombia (Dejusticia, 2011).

El objetivo visión del trabajo decente, impulsado por la OIT a partir de junio de 1999, constituye una propuesta que, desde la dimensión del diálogo social, les devuelve la iniciativa a los y las trabajadoras, al movimiento sindical y a la sociedad en general, para recomponer en los tiempos de la globalización una propuesta democrática para superar los problemas del trabajo. El mayor reto del trabajo decente en Colombia lo constituye la participación democrática de los y las trabajadoras en los espacios de trabajo, a través de organizaciones sindicales y otras formas de asociación democráticas y modernas que los representen, bien sean trabajadores asalariados o independientes, de grandes o pequeñas empresas, jornaleros del campo o profesionales de la ciudad. Darles a los y las trabajadoras el mismo estatus del director, gerente, propietario o accionista, implicará una transformación cultural en una sociedad profundamente jerarquizada y segregada. Este ideal democrático aún no cabe en la cultura de muchos colombianos y dirigentes, en muchas organizaciones productivas y culturas organizacionales, pero habrá que forjarla en idearios nacionales, regionales y de los y las trabajadoras.

Colombia es el país de desarrollo medio más desigual en América Latina, en buena parte debido a su mercado laboral: el decil más alto de ingresos laborales gana hasta cuarenta veces lo que devenga el decil más bajo (Pineda y Acosta, 2009), una diferencia que es diez veces mayor a la de las grandes economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La entrada de Colombia a este grupo de países deberá pasar por reducir esta brecha y hacer del mejoramiento laboral el principal mecanismo de su competitividad y clasificación. El giro hacia una sociedad cada vez más basada en el conocimiento, las demandas por el acceso a mayores niveles de educación, las nuevas competencias relacionales y comunicativas exigidas a los trabajadores, etcétera, junto con el contexto de los diálogos de paz y democratización de la sociedad colombiana, son algunos elementos que podrán facilitar una sociedad más tolerante y espacios en los distintos niveles del mundo del trabajo para escuchar la voz de los y las trabajadoras y el diálogo social.

En las palabras pronunciadas por Amartya Sen (2000) en Ginebra ante la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, señalaba que una característica del planteamiento del trabajo decente es que este se ubica en un extenso marco económico, político y social, “que no sólo abarca la legislación y las prácticas laborales, sino también, por ejemplo, la necesidad de una sociedad abierta y la promoción del diálogo social” (p. 136). Esta idea general de una sociedad más abierta y democrática en su vida institucional no solo la relaciona con un contexto más positivo para el desarrollo económico, sino también con la idea de que las personas “no viven ni trabajan en compartimentos estanco” (p. 138).

3. Referencias

- DEJUSTICIA (2011). *Trabajo digno y decente en Colombia: Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Procuraduría General de la Nación. Recuperado de: <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1108>.
- DE LA GARZA, E. (2006). Introducción: Del concepto ampliado del trabajo al de sujeto laboral ampliado. En E. De la Garza (coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: Nuevos enfoques*. México: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.
- DE LA GARZA, E. y NEFFA, J. C. (eds.) (2010). *Trabajo, identidad y acción colectiva*. Buenos Aires: Plaza y Valdés Editores.
- EGGER, P. y SENGENBERGER, W. (2001) Problemas y políticas del trabajo decente. *Boletín técnico interamericano de formación profesional: Trabajo decente y formación profesional*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 151, 27-67.
- HOCHSCHILD, A. R. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press.
- MACDOWELL, L. (2009). *Working bodies: Interactive service employment and workplace identities*. Blackwell: Chichester, Reino Unido.
- MARGALIT, A. (1997). Decent equality and freedom: A postscript. *Social Research*, 64 (1), 147-160.
- OKSEMBERG, A. (1997). From decency to civility by way of economics: First let's eat and then talk of right. *Social Research*, 64 (1), 112-130.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999). *Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del Director General. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.
- OIT (2013A). *Decent work agenda*. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>.
- OIT (2013B). *Labour standars*. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm>.
- PORTES, A. (2006). Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis. *Population and Development Review*, 32 (2), 233-262.
- PINEDA, J. y ACOSTA, C. (2009). Distribución del ingreso, género y mercado de trabajo en Colombia. En *Mercado laboral colombiano: Cuatro estudios comparativos* (pp. 13-57). Bogotá: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- PINEDA, J. y GUZMÁN, F. (2010). *Evaluación Interna e Independiente del Programa de apoyo de la OIT a la República de Honduras: 2002 a 2009*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

- RODGERS, G. (2002). El trabajo decente como una meta para la economía global. *Boletín Cinterfor*, núm. 153.
- SEN, A. (2000). Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2).

CAPÍTULO 2

Dimensiones e indicadores de trabajo decente para Bogotá

**Javier Pineda Duque, Stefano Farné,
Daniel Garavito Jiménez y Viviana Rodríguez
Andrade***

* Javier Pineda Duque, PhD, profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: jpineda@uniandes.edu.co. Stefano Farné, máster en Economía de la Universidad de Londres, Inglaterra, director del Observatorio del Mercado Laboral de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: dirobservatorio@uexternado.edu.co. Daniel Garavito Jiménez, estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: dagaravitoj@unal.edu.co. Viviana Rodríguez Andrade, máster en Economía de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: v.rodriguez60@uniandes.edu.co. Este capítulo es un resultado del trabajo conjunto de los autores, no obstante Javier Pineda fue responsable de la dirección del estudio, articulación del texto y redacción de toda la sección cuarta; Stefano Farné de las secciones una, dos y tres; Daniel Garavito procesó toda la información estadística correspondiente a la GEIH; y, Viviana Rodríguez obtuvo y procesó el resto de indicadores y ayudó en la edición de todas las tablas.

Para efectos de valorar el avance de las políticas y programas de trabajo decente en los distintos países miembros, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los últimos años ha venido realizando distintas reuniones de expertos con el fin de definir una metodología común de medición del trabajo decente (OIT, 2008, 2012).

Con base en los lineamientos generales que ha señalado la OIT, el presente capítulo realiza el diseño, estimación y análisis de los indicadores relacionados con el trabajo decente para Bogotá. Se presenta una batería de indicadores a partir de las fuentes de información convencionales y no convencionales identificadas, que buscan medir el estado del trabajo decente en la ciudad. Cada uno de los indicadores identificados cuenta con su respectiva hoja de vida en la que se establece la descripción del indicador, las variables que lo conforman y las fuentes de información de cada variable, la guía de interpretación, la periodicidad de la medición, entre otros aspectos.

Este producto es el elemento central del Observatorio de Trabajo Decente para Bogotá, toda vez que se constituye en la base para estructurar los sistemas de información, el monitoreo del trabajo decente en la ciudad y el seguimiento de las políticas públicas que buscan mejorarlo. Dentro de la estructura y componentes definidos para el Observatorio, los indicadores de trabajo decente constituyen la columna vertebral para el primer componente de Monitoreo del Trabajo Decente. La batería de indicadores propuestos surge de la revisión de cuatro tipos de indicadores de trabajo decente, trabajados en la 18.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) del 2008 y condensados en el último documento de la OIT al respecto, *Indicadores de trabajo decente: conceptos y definiciones* (OIT, 2012); estos son: los indicadores principales, los indicadores de contexto, los indicadores adicionales y los indicadores de futuro. A partir de este barrido de todos los indicadores propuestos por la OIT, se seleccionan y proponen treinta (30) indicadores, donde se incluyen los dieciocho (18) principales, más otros doce (12).¹

Este capítulo contiene entonces la batería de indicadores de trabajo decente y su análisis para Bogotá. Antes de presentarlos se precisan las similitudes y diferencias entre el trabajo decente y calidad del empleo. Posteriormente, se presentan los indicadores de trabajo decente propuestos por la OIT y la propuesta de indicadores de trabajo decente para Bogotá. Por su extensión, no se incluyen las hojas de vida de cada uno de los indicadores seleccionados.

1 Debe señalarse que en la medida en que un buen número de los indicadores adicionales y futuros no son definidos con precisión por la OIT, de estos fueron seleccionados los más significativos para el Observatorio, dependiendo de la disponibilidad de información, de su pertinencia y del cubrimiento de las distintas dimensiones del trabajo decente.

1. Trabajo decente y calidad del empleo

Con frecuencia el concepto de trabajo decente se ha asimilado al de calidad del empleo. Sin embargo, a diferencia del trabajo decente, en la actualidad no existe una definición de calidad del empleo universalmente aceptada por la literatura internacional. En términos generales, podemos decir que se trata del “conjunto de factores vinculados al trabajo que influyen en el bienestar económico, social, psíquico y de salud de los trabajadores” (Reinecke y Valenzuela, 2000, p. 30), bajo el supuesto de que estos factores sean “la expresión de características objetivas, dictadas por la institucionalidad laboral y por normas de aceptación económica, social y política” (Farné, 2003, p. 7).²

Desde el enfoque de las capacidades y el desarrollo humano, Pineda (2007) supera una visión centrada en los logros y define de manera más amplia la calidad del empleo como “todas aquellas dimensiones relacionadas con el trabajo de las personas que le permiten a estas el desarrollo de sus capacidades, ampliar sus opciones de vida y obtener mayores grados de libertad” (p. 202). Posteriormente, en un trabajo de estimación de un índice compuesto para medir la calidad del empleo, compara este con el concepto de trabajo decente y señala que “El ‘trabajo decente’ es un concepto más amplio y está referido a la situación laboral en un país, mientras que la calidad del trabajo hace referencia solo a las personas que se encuentran trabajando” (Pineda y Acosta, 2011, p. 63).

Evidentemente, al asumir la perspectiva de los trabajadores, los conceptos de trabajo decente y calidad del empleo se inscriben en un mismo esfuerzo de humanizar el trabajo más allá de la visión productivista de la teoría económica convencional. En muchas ocasiones comparten la única fuente de información primaria disponible para este tipo de análisis: las encuestas a hogares. Como consecuencia, varios de los indicadores utilizados para la medición de la calidad del empleo son similares a los que se aplican para la medición del trabajo decente. No obstante, los dos conceptos involucran aproximaciones al estudio del mundo del trabajo diferentes (OIT, 2008).

Una diferencia sustancial radica en que el concepto de calidad del empleo se concentra en las condiciones cualitativas específicas de los empleos y puestos de trabajo, mientras que el trabajo decente se fundamenta en un

enfoque de derechos: se trata de garantizar a todos por igual las mismas condiciones generales de empleo, independientemente del nivel de ingreso, origen, raza, sexo, edad y demás circunstancias relevantes. Más específicamente, “El Programa de Trabajo Decente hace hincapié en los derechos de los trabajadores” (OIT, 2008, p. 30), a partir

“Al asumir la perspectiva de los trabajadores, los conceptos de trabajo decente y calidad del empleo se inscriben en un mismo esfuerzo de humanizar el trabajo más allá de la visión productivista de la teoría económica convencional.”

2 Según Erhel y Guergoat-Larivière (2009) una definición “moderna” de calidad del empleo debería también incluir el impacto sobre la esfera privada de los individuos y considerar factores como las labores en el hogar, la reconciliación entre trabajo y vida familiar, la existencia de servicios de cuidados para niños, la posibilidad de permisos paternales, etcétera.

de los acuerdos y convenios aprobados en el seno de la OIT.

De esta forma, la aproximación de trabajo decente resuelve el problema de definir y explicar sus principales determinantes:³ un trabajo es decente si se ajusta a los cuatro objetivos estratégicos de la OIT y si respeta una serie de derechos humanos y laborales básicos, como una justa remuneración, la igualdad de género, la libertad de escogencia, la libertad de asociación, la posibilidad de disfrutar de seguridad social, etcétera. Quizá esta sea la razón principal por la cual el concepto de trabajo decente apenas logra mención entre la literatura académica (Burchell *et al.*, 2012), mientras sí ha hecho mella en la política pública y tiene amplia aceptación en entidades gubernamentales e internacionales.

Adicionalmente, el trabajo decente pretende abordar no solamente aspectos cualitativos del trabajo, sino también aspectos cuantitativos. “No cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad” (OIT, 1999, p. 10), dado que solamente si hay empleos es posible hablar de su calidad. Así que indicaciones acerca de las posibilidades ocupacionales existentes para las personas que pueden trabajar y buscan activamente un puesto de trabajo son relevantes para una mejor comprensión del trabajo decente. Por esto, el trabajo decente se concentra en uno de sus objetivos estratégicos, en las oportunidades de trabajo, y no exclusivamente en los ocupados, como lo hace la calidad del empleo.

También se destaca cómo la medición del trabajo decente no incluye indicadores de satisfacción o que derivan de deseos, opiniones subjetivas, percepciones o grados de conformidad de los trabajadores, así como, al contrario, sucede a menudo en estudios sobre la calidad del empleo.⁴

Finalmente, para fines prácticos, Weller y Roethlisberger (2012) consideran que “en general, se puede decir que el concepto de trabajo decente se aplica tanto a países desarrollados como en desarrollo, haciendo énfasis en dimensiones que son una preocupación central en estos últimos países, mientras que el enfoque de la calidad de trabajo, específicamente desde la perspectiva aplicada en la Unión Europea, destaca más las dimensiones relevantes en países desarrollados” (p. 47).

2. Lineamientos para la medición del trabajo decente

La OIT ha patrocinado una serie de investigaciones, talleres y encuentros de expertos con el propósito de concertar una propuesta de medición del trabajo decente. Este proceso culminó en septiembre del 2008 con la Reunión Tripartita de Expertos que propuso un marco conceptual y metodológico de referencia para medir el trabajo decente.

3 Por el contrario, el concepto de calidad del empleo requiere que en cada caso se establezcan las variables determinantes del bienestar de los trabajadores y que se definan las respectivas relaciones de causalidad. De hecho, en principio, una teoría completa de trabajo decente o calidad del empleo debería por lo menos: 1) proporcionar una definición conceptual del fenómeno en cuestión, 2) establecer sus variables determinantes y definir las respectivas relaciones de causalidad, 3) proponer un(os) indicador(es) para su medición.

4 Como ejemplo pueden citarse las Encuestas Europeas de Condiciones de Trabajo llevadas a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo de la Unión Europea que incluyen indicadores de factores de riesgo psicosocial, conflictos éticos, relaciones sociales, satisfacción en el trabajo y preferencias acerca del horario de trabajo, entre otros.

Este fue presentado a la 18.^a CIET y al Consejo de Administración de la OIT, el cual aprobó adelantar programas piloto en unos países miembros con el fin de consolidar experiencias y derivar consensos.

Siguiendo las sugerencias de los expertos, la OIT fijó unos criterios generales a seguir. En particular:

- a) Descarta la construcción de índices compuestos;⁵
- b) Deben utilizarse dos tipos de indicadores: los estadísticos —sobre el trabajo y las condiciones de trabajo—, los cuales deben complementarse con indicadores sobre los derechos en el trabajo y el marco jurídico del trabajo decente, e incluir información sobre su aplicación efectiva;
- c) Deben considerarse a todos los trabajadores, desagregando entre hombres y mujeres;
- d) Los indicadores no deben limitarse a las estadísticas sobre el trabajo y el lugar de trabajo, sino que deben incluir aspectos relacionados con las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, y con el trabajo que no es de mercado.

El objetivo final es contar con un conjunto de indicadores que permitan documentar la situación en un año base y a partir de entonces “hacer un seguimiento de los progresos en materia de trabajo decente en los países” (OIT, 2008, p. 29). De manera tal que el interés no se concentra en verificar el nivel de trabajo decente en un determinado país, ni en compararlo con el de otras naciones, sino en evaluar los avances registrados teniendo en cuenta el valor inicial de cada indicador, su rango de valores deseables y el entorno socioeconómico vigente.⁶

Para tal fin, inicialmente se definió una batería de sesenta y tres (63) indicadores estadísticos que proporcionan información en torno a los cuatro (4) objetivos estratégicos, y que se fundamentan en diez (10) dimensiones fundamentales, que reflejan características laborales generales, más una (1) dimensión de contexto económico y social, que debe ayudar a determinar los niveles, patrones y sostenibilidad del trabajo decente. Tenemos así las siguientes dimensiones esenciales para estudiar:

“Al asumir la perspectiva de los trabajadores, los conceptos de trabajo decente y calidad del empleo se inscriben en un mismo esfuerzo de humanizar el trabajo más allá de la visión productivista de la teoría económica convencional.”

1. Oportunidades de empleo, con once (11) indicadores estadísticos.

5 Un índice compuesto consiste en un único indicador agregado que sintetiza y pondera la información existente sobre los diferentes aspectos de un fenómeno bajo análisis. Por el contrario, en el caso de la medición del trabajo decente se necesita de información que preste atención a las distintas dimensiones del trabajo, las cuales provienen de distintas fuentes de información, y que al mismo tiempo detalle todos sus aspectos, algunos de los cuales son de difícil cuantificación numérica. Adicionalmente, la medición del trabajo decente no exige ponderar la importancia de sus diferentes aspectos, ni aspira a efectuar comparaciones entre países (OIT, 2008).

6 Así, “por ejemplo, una reducción de 5 puntos porcentuales de la tasa de desempleo podría considerarse un progreso sustancial si la tasa inicial era del 7 por ciento, o un progreso insuficiente si la tasa inicial era del 17 por ciento. Asimismo, un país que haya logrado el pleno empleo ya no podrá hacer más progresos con respecto a este indicador” (OIT, 2008, p. 17).

2. Ingresos adecuados y trabajo productivo, con siete (7) indicadores estadísticos.
3. Horas de trabajo decentes, con cinco (5) indicadores estadísticos.
4. Conciliación del trabajo y la vida familiar, con dos (2) indicadores estadísticos.
5. Trabajo que debería abolirse, con cuatro (4) indicadores estadísticos.
6. Estabilidad y seguridad del trabajo, con dos (2) indicadores estadísticos.
7. Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, con cuatro (4) indicadores estadísticos.
8. Entorno de trabajo seguro, con cuatro (4) indicadores estadísticos.
9. Seguridad social, con ocho (8) indicadores estadísticos.
10. Diálogo social y representación de trabajadores y empleadores, con cinco (5) indicadores estadísticos.
11. Contexto económico y social del trabajo decente, con once (11) indicadores estadísticos.

Adicionalmente, la OIT considera veinte (20) indicadores cualitativos del marco jurídico, distribuidos en los diez elementos fundamentales del trabajo decente. Debido a que estos indicadores jurídicos son de carácter nacional, no se incluyen en este análisis.⁷ Vale la pena destacar que el trabajo decente, al fundamentarse en un enfoque de derechos válidos para todos los trabajadores de un país, hace que su medición primariamente se realice en el contexto de los Estados nacionales. Llevar a cabo un estudio para un territorio subnacional en particular puede constituir un novedoso aporte que incorpore la dinámica territorial en el trabajo decente y tome como dadas las variables institucionales y normativas de su contexto nacional.

En resumen, los indicadores estadísticos propuestos por la OIT (2012) se clasifican así:

- a) *Principales*, para medir el avance hacia el trabajo decente.
- b) *Adicionales*, para ser utilizados cuando sea apropiado y donde haya datos disponibles.
- c) *De contexto*, que proporcionan información sobre el contexto económico y social, el cual puede favorecer u obstaculizar el progreso hacia el trabajo decente.
- d) *Futuros*, que son relevantes pero actualmente no viables y que podrían ser incluidos cuando los datos se encuentren disponibles. Estos indicadores deberán ser desarrollados, revisados y eventualmente complementados por la OIT.

Según la OIT, “El desarrollo de una metodología para medir el progreso hacia el trabajo decente se concibe como un proceso que incluye tres componentes:

1. La definición de un modelo global de indicadores (cualitativos y cuantitativos) para

⁷ Por medio de ellos se busca resumir información de carácter legal. El objetivo es conocer en qué medida las legislaciones nacionales protegen estos derechos de los trabajadores y en qué medida se respetan en la práctica.

medir los progresos del trabajo decente;

2. la recopilación y análisis de estadísticas e información cualitativa de los indicadores seleccionados en cada país;

3. presentación del perfil del trabajo decente por país, en función de los indicadores antes mencionados” (OIT, 2010, p. 4).

3. Indicadores de trabajo decente para Bogotá

Como se ha resaltado en las secciones anteriores, los indicadores de trabajo decente propuestos por la OIT han sido el resultado de un largo y arduo proceso de consenso tripartito y de más de una década de investigaciones y discusiones promovidas por esta organización. En tal sentido, y siguiendo los ya expuestos lineamientos de la OIT al respecto, a partir del barrido de todos los indicadores propuestos por la OIT, se seleccionan y proponen treinta (30) indicadores para la medición del trabajo decente en Bogotá, donde se incluyen todos los dieciocho (18) principales, más otros doce (12) adicionales.

Los indicadores denominados principales incorporan algunos de los más amplios Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos por las Naciones Unidas y constituyen una batería de indicadores básicos para el análisis del mercado de trabajo en general. Para Bogotá, es posible construirlos con base en la información existente, excepto por dos de ellos, relacionados con el diálogo social (empresas afiliadas a organizaciones de empleadores y días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales) para los cuales hasta el momento no se ha podido identificar la existencia de una confiable fuente de información. Algunos otros indicadores principales quedan pendientes de información que sí existe, pero que demanda un proceso de construcción posterior. Este es el caso del gasto público en seguridad social como proporción del PIB, que para nuestros efectos se entiende como gasto social, para el cual se requiere una versión oficial a nivel distrital; y la tasa de cobertura de la negociación colectiva que depende de la información de archivo del Ministerio del Trabajo, que requiere ser procesada en la fuente con el fin de obtener los datos para Bogotá.

Por su parte, los indicadores correspondientes a la dimensión del contexto económico y social, si bien contienen algunos indicadores de uso común, como la tasa de inflación, constituyen una batería que aporta información central, utilizada escasamente por estudios académicos, en la medida en que incorporan indicadores como la cuota del PIB, que corresponde al trabajo. Los indicadores de contexto serán incorporados al Observatorio de Desarrollo Económico, no solo por su naturaleza menos laboral y más propia del desarrollo de la ciudad, sino también en la medida en que el Observatorio de Trabajo Decente hace parte de él.

A continuación se presenta la lista de treinta indicadores de trabajo decente de acuerdo con su estructura, según dimensiones y objetivos estratégicos, con el respectivo código utilizado por la OIT (2012).

* Objetivos estratégicos: (1) derechos fundamentales del trabajo, (2) empleo, (3) protección social y (4) diálogo social.

Tabla 2.1. Indicadores estadísticos de trabajo decente para Bogotá

<i>Dimensiones (Objetivos estratégicos)^a</i>	<i>Indicador estadístico</i>	<i>Código OIT</i>
Oportunidades de empleo (1+2)	Tasa de ocupación	EMPL-1
	Tasa de desempleo	EMPL-2
	Jóvenes que no están estudiando ni trabajando	EMPL-3
	Tasa de informalidad	EMPL-4
	Tasa de desempleo juvenil	EMPL-6
	Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total	EMPL-9
	Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola	EMPL-10
Ingresos adecuados y trabajo productivo (1+3)	Tasa de trabajadores pobres	EARN-1
	Asalariados con bajos ingresos (salario inferior a los 2/3 de la mediana del salario por hora)	EARN-2
	Remuneraciones medias por hora en ocupaciones seleccionadas	EARN-3
	Asalariados que han recibido capacitación recientemente	EARN-7
Horas de trabajo decente (1+3)	Trabajadores en jornadas laborales excesivamente largas (más de 48 horas “habituales” por semana)	TIME-1
Conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal (1+3)	Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado	FAMI-1
Trabajo que debería abolirse (1+3)	Trabajo infantil	ABOL-1
Estabilidad y seguridad del trabajo (1+2+3)	Tasa de empleo precario	STAB-1
	Antigüedad en el trabajo	STAB-2
Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo (1+2+3)	Segregación ocupacional según sexo	EQUA-1
	Proporción de mujeres ocupadas en cargos directivos	EQUA-2
	Brecha salarial de género	EQUA-3
Entorno de trabajo seguro (1+3)	Tasa de accidentes de trabajo mortales	SAFE-1
	Tasa de accidentes de trabajo no mortales	SAFE-2
	Tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo	SAFE-3
	Inspección laboral	SAFE-4
Seguridad social (1+3)	Proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión	SECU-1
	Gasto público en seguridad social (% del PIB)	SECU-2
	Proporción de la población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones	SECU-4

Tabla 2.1. Indicadores estadísticos de trabajo decente para Bogotá

<i>Dimensiones (Objetivos estratégicos)^a</i>	<i>Indicador estadístico</i>	<i>Código OIT</i>
Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores (1+4)	Tasa de sindicación	DIAL-1
	Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores	DIAL-2
	Tasa de cobertura de la negociación colectiva	DIAL-3
	Días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales	DIAL-4

^a Objetivos estratégicos: (1) derechos fundamentales del trabajo, (2) empleo, (3) protección social y (4) diálogo social. Fuente: Elaborado con base en OIT (2012)

Como se mencionó, para cada uno de los indicadores propuestos se realizó una hoja de vida (contiene el código OIT, clase de indicador, nombre, fuente, variables, desagregación por categorías,8 etc.) y una ficha estadística que especifica la sintaxis de su proceso de cálculo estadístico.

Finalmente, es importante resaltar que en algunas ocasiones la OIT propone umbrales para el cálculo de los indicadores de trabajo decente que no coinciden con los usualmente utilizados en Colombia. Así, la ley de juventud colombiana define a los jóvenes de 14 a 28 años cumplidos, mientras que para Naciones Unidas los jóvenes hacen referencia al rango de edad de 15 a 24 años. Similarmente, en el caso del cómputo de los trabajadores pobres, la OIT propone una línea de pobreza estándar de 1,25 y 2,0 dólares por día, aunque reconoce la validez de líneas de pobreza nacionales. En estos, y en casos similares, la OIT deja a criterio de los países miembros la tarea de validar o definir con mayor precisión algunos conceptos operativos. Por lo tanto, en primera instancia se sugiere calcular los indicadores de trabajo decente usando parámetros nacionales.

4. Balance del trabajo decente en Bogotá

En esta parte se analiza la situación en los últimos cuatro años del trabajo decente para Bogotá, a partir de la metodología definida por la OIT (2008, 2012) y de los indicadores presentados en la sección anterior. La presentación se realizará de acuerdo con las diez dimensiones del trabajo decente en que se organizaron los indicadores. Las estimaciones se realizaron para tres desagregaciones geográficas: Bogotá D. C., trece principales ciudades sin Bogotá y el resto nacional, con el fin de brindar el contexto comparativo de Bogotá frente a estas otras dos áreas geográficas según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Igualmente, para cada indicador se especifica el tipo de desagregación que puede llevarse a cabo según características sociodemográficas de los trabajadores, como sexo, edad, nivel educativo, etcétera.

8 Las principales desagregaciones categoriales propuestas por la OIT se refieren al sexo, el grupo étnico, el dominio territorial, la categoría ocupacional y la edad de los individuos.

4.1 Dimensión: oportunidades de empleo

Como su nombre lo indica, esta dimensión contiene indicadores que permiten medir o valorar ante todo la cantidad de oportunidades de trabajo en la ciudad, esto es, la medida en que todas las personas dispuestas a trabajar encuentran oportunidades de trabajo como punto básico de realización del derecho al trabajo y al trabajo decente. Esa medida es cualificada y complementada por las otras dimensiones del trabajo decente. No obstante, esta dimensión también se cualifica en uno de sus indicadores: el grado de informalidad en el trabajo.

Esta primera dimensión se relaciona con el carácter universal del trabajo decente, discutido en el capítulo anterior. En tal sentido, aquí se cobija a todos los trabajadores sin ningún tipo de distinción o discriminación, con el fin de valorar la medida en que se satisface el derecho que tienen todas las personas a realizar el trabajo en sus vidas. Este

“Esta primera dimensión, oportunidades de empleo, se relaciona con el carácter universal del trabajo decente. En tal sentido, aquí se cobija a todos los trabajadores sin ningún tipo de distinción o discriminación.”

aspecto positivo se recoge en el primer indicador de esta dimensión: la tasa de ocupación. Por su parte, la medida del no cumplimiento de esta dimensión se recoge con el indicador central de la medida de la subutilización del trabajo: la tasa de desempleo.

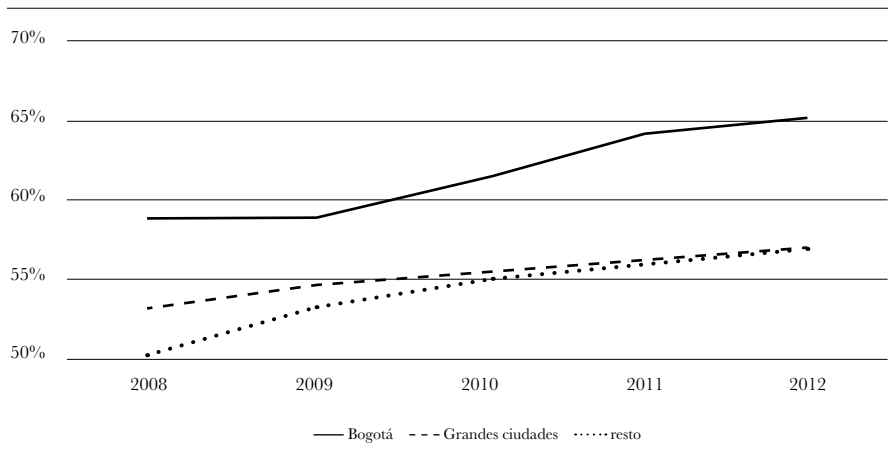
En términos generales esta dimensión incluye indicadores que se derivan de la base del marco de medición de la fuerza laboral. Se hace especial énfasis en conceptos como trabajadores en la fuerza laboral y trabajadores por fuera de la fuerza laboral. Frente a la definición de la fuerza laboral, queda pendiente la disputa frente a qué se considera trabajo o no, y el eufemismo de “población económicamente inactiva”. Con estas objeciones, se sigue aquí con la definición oficial del concepto de fuerza de trabajo, la cual excluye muchas actividades que caben en una definición ampliada de trabajo, como el trabajo de cuidado no remunerado o por fuera de las relaciones comerciales.

Esta dimensión, por haber constituido la centralidad de las preocupaciones del trabajo y sintetizar las dinámicas de los mercados laborales, contiene los indicadores que de forma más tradicional han guiado el análisis del mercado de trabajo. Como se presentó en la sección anterior, esta dimensión contiene siete indicadores: 1) tasa de ocupación, 2) tasa de desempleo, 3) tasa de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, 4) tasa de informalidad, 5) tasa de desempleo juvenil, 6) proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total, 7) proporción de asalariados en la ocupación no agrícola. Quizá el único indicador novedoso en esta dimensión es el tercero, en la medida en que captura la falta de oportunidades de los jóvenes en términos más amplios y no solamente laborales. Los indicadores seis y siete, si bien no suelen ser estimados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), resultan más comunes en estudios sobre el mercado laboral. A continuación se presenta cada uno de ellos de acuerdo con las áreas geográficas especificadas y otras categorías analíticas, según sea el caso.

4.1.1 EMPL-1 (13): Tasa de ocupación

En los últimos cuatro años, Bogotá presenta las tasas de ocupación más altas del país, las cuales han venido creciendo de manera constante para las tres áreas geográficas especificadas. Bogotá pasa de tener una proporción de personas ocupadas frente al total de personas en edad de trabajar, del 58,9% en el 2008 al 65,2% en el 2012.

Figura 2.1. Tasa de ocupación, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

La diferencia con las demás ciudades de las trece principales del país se ha venido ampliando al pasar de 5,6 puntos porcentuales en el 2008 a 8,1 puntos en el 2012. Esto muestra una dinámica territorial bien diferenciada de las otras ciudades de Colombia, toda vez que Bogotá ha venido desarrollando economías de aglomeración y se ha distanciado del modelo cuadriféalo que dominó por un tiempo el paisaje urbano de Colombia. Este modelo, centrado en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, ha dado paso, especialmente desde la última década del siglo pasado, a un modelo unicéfalo, donde Bogotá ha tomado notoria distancia de las demás ciudades. Este hecho se va a reflejar en la generalidad de los indicadores socioeconómicos de las ciudades.

Tabla 2.2. Tasa de ocupación

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	58,9%	58,9%	61,3%	64,2%	65,2%
Grandes ciudades	53,3%	54,6%	55,4%	56,1%	57,1%
Resto	50,3%	53,3%	54,7%	56,0%	57,1%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Lo más notorio en el período en cuanto a las oportunidades de trabajo es el crecimiento en 6,3 puntos de la tasa de ocupación en el Distrito, lo cual demuestra una dinámica importante en las oportunidades, tanto en las ofrecidas por empresas y organizaciones del Estado como en las creadas por los propios trabajadores mediante iniciativas independientes. En principio este es un resultado positivo para el trabajo decente en la ciudad. No obstante, las distintas categorías de desagregación permitirán presentar un mapa más complejo. Como desagregación central de análisis, se presentan aquí las tasas de ocupación por sexo.

“Lo más notorio en el período en cuanto a las oportunidades de trabajo es el crecimiento en 6,3 puntos de la tasa de ocupación en el Distrito.”

Tabla 2.3. Tasa de ocupación por sexo

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>Sexo</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Bogotá	Hombre	67,0%	66,4%	68,6%	71,0%	72,7%
	Mujer	51,6%	52,1%	54,7%	58,0%	58,5%
Grandes ciudades	Hombre	63,9%	64,5%	64,7%	65,8%	66,5%
	Mujer	43,8%	45,8%	47,1%	47,5%	48,7%
Resto	Hombre	66,6%	69,4%	70,5%	71,6%	71,7%
	Mujer	33,9%	37,1%	38,9%	40,4%	42,5%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Las tasas de ocupación observan la disminución de la brecha de género. Durante los cuatro años observados, esta brecha disminuye en 1,2 puntos, al pasar de 15,4 en el 2008 a 14,2 puntos en el 2012. Nótese que la brecha última de Bogotá es sustancialmente menor que la de las demás grandes ciudades colombianas (17,8) y de las áreas del resto del país (29,2), donde las configuraciones sociales más patriarcales presentan un mayor peso, al mantener un alto porcentaje de mujeres por fuera de las oportunidades laborales. Las brechas de género que presenta Bogotá, si bien son las más bajas del país, siguen siendo una discriminación en oportunidades y un déficit de trabajo decente, que debe buscar reducirse aún más hacia el futuro.

4.1.2 EMPL-2 (14): Tasa de desempleo

La tasa de desempleo ha sido el indicador estrella del mercado laboral. En el concepto integrado y amplio del trabajo decente, se encuentra la tasa de desempleo para expresar el déficit de oportunidades de trabajo. Este déficit está dado en términos de las personas que buscan activamente empleo. En términos generales, estas son personas que estando en edad de trabajar (mayores de 12 años) durante un período de referencia (la semana anterior a la encuesta), se encuentren sin empleo, disponibles para trabajar y en busca de trabajo. Adicionalmente, a diferencia del anterior indicador, este tiene como referencia —denominador— no una variable demográfica (la PET), sino una variable propia de

una población que cambia con la actividad económica (PEA).

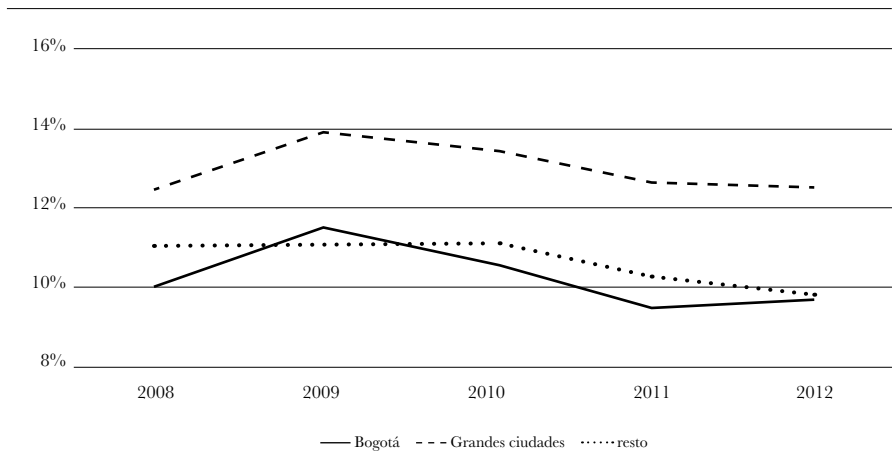
Esto hace que el déficit de las oportunidades de empleo se mida no en términos de lo que la gente logra o no independientemente de su agencia sino que considera claramente la agencia de los individuos en la medición de dicho déficit, al tener en cuenta la búsqueda activa de trabajo como elemento definitorio.

Tabla 2.4. Tasa de desempleo

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	10,0%	11,5%	10,7%	9,5%	9,5%
Grandes ciudades	12,5%	13,9%	13,5%	12,7%	12,5%
Resto	11,0%	11,1%	11,2%	10,2%	9,8%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.2. Tasa de desempleo, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Entre las tres áreas geográficas consideradas, Bogotá presenta las tasas de desempleo más bajas, con el 10% para el 2008 que cae al 9,5% en el 2012. Después de un incremento de un punto y medio en el 2009 debido al coletazo de la crisis internacional, la tasa de desempleo de la capital muestra una tendencia descendente de un punto promedio entre el 2010 y el 2011, para estabilizarse en el 2012. Las grandes ciudades sin Bogotá muestran una variación muy similar en el período, pero con tasas de desempleo tres puntos más altas que las de Bogotá. El resto del país también presenta una disminución en la tasa de desempleo pero con un rezago de un año, es decir a partir del 2010.

Obsérvese que estos resultados no resultan compatibles con el comportamiento de la tasa de ocupación observado en el punto anterior. Mientras la primera presentó un

crecimiento sostenible durante el período para las tres áreas geográficas, la tasa de desempleo creció en el 2009 producto del efecto de la crisis. Esto se puede explicar porque a pesar de que se siguieron creando puestos de trabajo, o al menos se mantuvieron los existentes frente a la población en edad de trabajar, el estancamiento económico en el 2009 y la disminución de ingresos en los hogares generaron un incremento de la participación laboral o impulsaron a un porcentaje mayor de personas a buscar trabajo.

Tabla 2.5. Tasa de desempleo según niveles educativos

Nivel educativo	2008	2009	2010	2011	2012
Ninguno	13,4%	13,6%	12,9%	15,1%	11,9%
Básica primaria	6,6%	8,8%	7,0%	7,9%	7,6%
Básica secundaria (6.º-9.º)	10,9%	12,5%	11,1%	9,8%	10,3%
Bachiller	13,2%	14,3%	13,7%	12,3%	12,0%
Técnico o tecnológico	9,3%	10,7%	11,6%	8,9%	9,1%
Universitario	7,2%	8,4%	7,9%	8,4%	7,1%
Posgrado	3,0%	5,3%	3,4%	5,8%	4,7%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Al desagregar la tasa de desempleo por nivel educativo, se observa en los niveles mayores y menores al bachillerato una caída de la tasa desempleo en la medida en que el nivel aumenta o disminuye. Las personas sin ningún nivel educativo constituyen un porcentaje pequeño de la población activa en el mercado (menos del 3%) y presentan una de las tasas más alta de desempleo. Consistentemente las personas con menores niveles educativos, básica primaria y secundaria, han solido presentar menores niveles de desempleo, dado que por sus niveles socioeconómicos se ven obligados a trabajar en actividades precarias, generalmente informales.

Como se verá más adelante, las personas con nivel de bachillerato presentan el pico del desempleo, dado que allí reposa un alto porcentaje de jóvenes que salen a buscar trabajo como aspirantes. Es preocupante que las personas con nivel de educación universitaria, que constituyen cerca del 15% del total de la PEA, presenten niveles de desempleo entre el 8 y el 7%; aunque aquí también hay un porcentaje alto de jóvenes, lo que presenta mayores costos de oportunidad para la sociedad capitalina como un todo.

“Es preocupante que las personas con nivel de educación universitaria, que constituyen cerca del 15% del total de la PEA, presenten niveles de desempleo entre el 8 y el 7%.”

4.1.3 EMPL-3 (15): Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando

Para la estimación de este indicador se usan dos definiciones de juventud en términos de edad. La primera, siguiendo la delimitación normativa de juventud, y, la segunda, que sigue la delimitación dada por el estándar internacional. En el primer caso, la población joven se consideró hasta abril de este año como aquella que se encontraba entre los 14 y 26 años de edad cumplidos, de acuerdo con la Ley 375 de 1997; pero esta ley fue derogada por la Ley 1622 del 2013, Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, que extendió la edad de 14 a 28 años. Por esta razón, el DANE ha presentado los datos de empleo juvenil hasta la fecha, de 14 a 26 años.

En el segundo caso, las Naciones Unidas hace referencia a los jóvenes, como aquellas personas en el rango de edad entre 15 y 24 años (15-17 adolescentes, 18-24 jóvenes). Esta delimitación es la que adopta la OIT para efectos de las estadísticas laborales. Este indicador, porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, se analizará de acuerdo con la estimación internacional, dado que este no suele producirse nacionalmente. El siguiente indicador, la tasa de desempleo juvenil, se analizará de acuerdo con las dos estimaciones, dado que suele estimarse nacionalmente.

Siguiendo esta metodología, los resultados muestran que el porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando cae del 22% en el 2008 al 19,9% en el 2012. Este porcentaje es más bajo en la ciudad de Bogotá que en las demás áreas geográficas, no obstante la caída en el período se observa también para todas las demás desagregaciones geográficas. Esta caída puede indicar dos situaciones: que los jóvenes están entrando al mercado laboral en la medida en que cae el desempleo en general o que están teniendo más acceso a la educación; en cualquiera de los dos casos, hay una leve mejoría en la inclusión social juvenil. La medida en que se presente lo uno o lo otro puede ser clarificado con el análisis de la tasa de desempleo juvenil, que se verá más adelante.

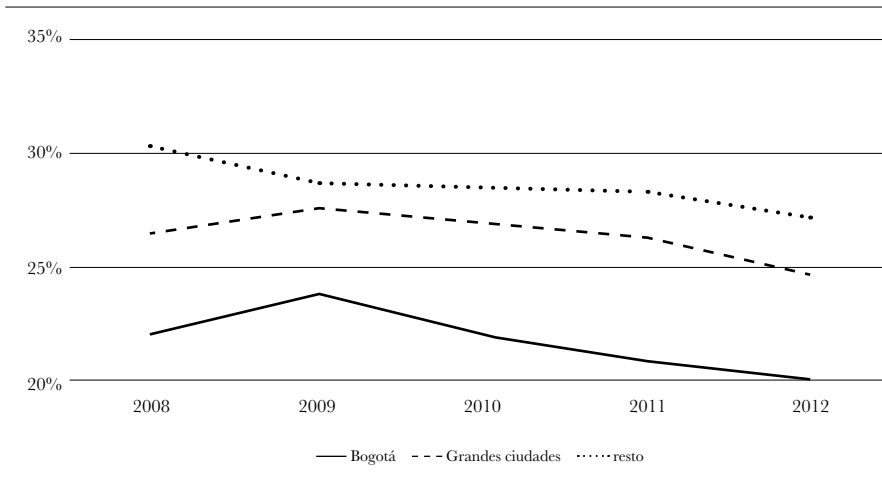
“Los resultados muestran que el porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando cae del 22% en el 2008 al 19,9% en el 2012.”

Tabla 2.6. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Bogotá	22,0%	23,8%	22,0%	20,9%	19,9%
Grandes ciudades	26,5%	27,6%	26,8%	26,4%	24,7%
Resto	30,3%	28,8%	28,5%	28,3%	27,2%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.3. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando, ni trabajando (15-24 años) 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Al desagregar esta tasa de inclusión productiva juvenil por sexo se observa una gran disparidad entre las tasas de las jóvenes frente a la de los jóvenes. Si bien ambas tasas son superiores al promedio, las tasas de las jóvenes superan en más de diez puntos a las de ellos. Esta brecha de género ha disminuido levemente, en la medida en que las tasas han descendido en los últimos años; es decir, el mejoramiento en las oportunidades de empleo está siendo un tanto mayor para la población de las jóvenes. Así, mientras en el 2008 la tasa de desempleo de las jóvenes en Bogotá era 10,2 puntos más alta a la de los jóvenes, para el 2012 esta diferencia era de 7,5. Nótese cómo en el resto del país esta última diferencia es de 24,9 puntos, lo que genera una profunda discriminación laboral en la mujer, lo cual las lleva a dedicarse a los oficios del hogar y a las actividades de autoconsumo no remuneradas, y estimula la migración femenina hacia la ciudad, donde, como se observa, cuenta con menores contextos de discriminación, aunque siguen siendo altos.

Tabla 2.7. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, por sexo

Desagregación geográfica	Sexo	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	Hombre	16,8%	19,9%	18,5%	16,4%	16,2%
	Mujer	27,0%	27,7%	25,4%	25,5%	23,7%
Grandes ciudades	Hombre	20,4%	21,8%	21,1%	20,8%	19,8%
	Mujer	32,5%	33,3%	32,3%	31,9%	29,6%

Tabla 2.7. Porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, por sexo

Desagregación geográfica	Sexo	2008	2009	2010	2011	2012
Resto	Hombre	17,1%	15,8%	15,5%	15,4%	14,9%
	Mujer	43,6%	42,1%	41,7%	41,6%	39,8%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.1.4 EMPL-6 (18): Tasa de desempleo juvenil

El desempleo juvenil ha sido de especial preocupación por parte de las políticas públicas y de los estudios sobre el mercado laboral, por lo cual constituye un indicador de frecuente monitoreo. Aquí se estimará para los dos rangos de edad, el nacional (14-28) y el internacional (15-24) y se analizará su comportamiento desagregado según sexo.

De acuerdo con la metodología nacional, al igual que la tasa general de desempleo, el desempleo juvenil en Bogotá disminuye a partir del 2009, pero presenta en el 2012 un nivel 3,9 puntos porcentuales por encima del promedio total de la ciudad (14,0 contra 9,7). Esta brecha es relativamente baja con respecto a los niveles históricos de este indicador a nivel urbano.

Al comparar el desempleo juvenil de Bogotá con el resto de las grandes ciudades de Colombia, la tasa de la capital se encuentra 3,9 puntos porcentuales por debajo para el 2012. En el 2008 esta diferencia era de 3,4 puntos, por lo cual la capital ha logrado emplear jóvenes de manera más acelerada en los tres últimos años. Debe anotarse que el desempleo juvenil es más sensible a los cambios económicos, así como puede caer, puede elevarse rápidamente en una situación de crisis. Frente al nivel de línea de base (13,6 en el 2011), se presenta un leve incremento de cuatro décimas en el último año (14% en el 2012). Esto muestra que, al menos desde las iniciativas recientes del Gobierno Nacional, este indicador no parece responder en este período.

Frente a Bogotá, el resto de país presenta una tasa de desempleo juvenil en general más baja. Esto se debe a la mayor proporción de autoempleo que tienen la provincia y el campo, debido a las mayores presiones de trabajo e ingresos de acuerdo con las más bajas condiciones socioeconómicas. Como se verá más adelante en el indicador EMPL-9 (21) (proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total), el resto del país presenta un nivel de alrededor de 20 puntos más que Bogotá.

“Frente a Bogotá, el resto de país presenta una tasa de desempleo juvenil en general más baja. Esto se debe a la mayor proporción de autoempleo que tienen la provincia y el campo.”

Tabla 2.8. Tasa de desempleo juvenil (estimación nacional, 14-28 años)

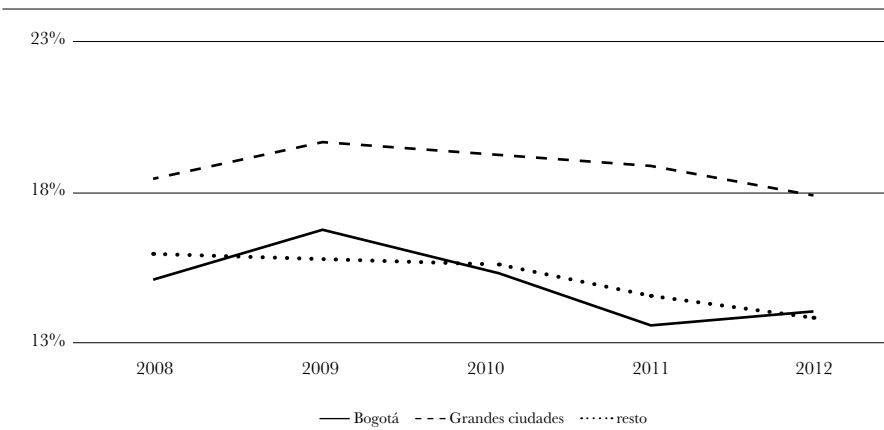
Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	15,1%	16,8%	15,5%	13,6%	14,0%

Tabla 2.8. Tasa de desempleo juvenil (estimación nacional, 14-28 años)

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Grandes ciudades	18,5%	19,7%	19,4%	18,9%	17,9%
Resto	16,0%	15,7%	15,7%	14,6%	13,8%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.4. Tasa de desempleo juvenil (14-28 años), 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

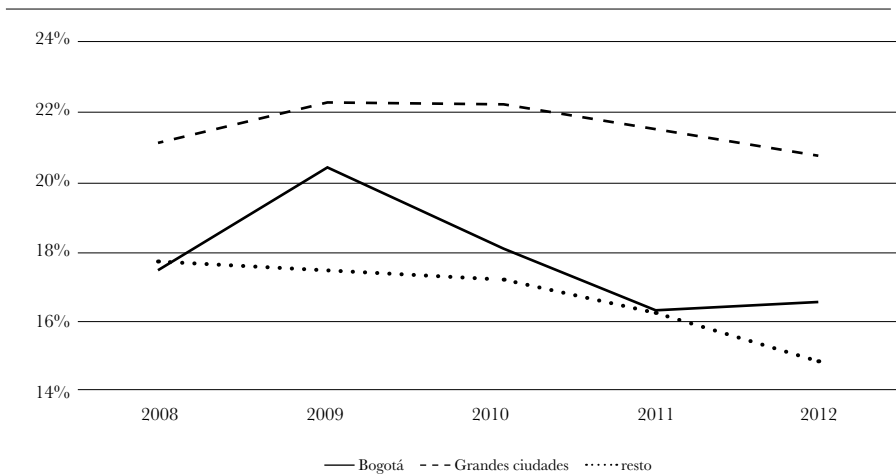
La tasa de desempleo juvenil de acuerdo con el estándar internacional presenta un menor nivel debido a que se excluye la franja de 25 a 28 años. Los jóvenes en esta franja de edad tienen una participación laboral mayor debido a que comienzan a contar con mayores responsabilidades o han terminado sus estudios. En consecuencia, tienen también mayores niveles de desempleo, lo cual hace que la diferencia en las tasas de desempleo en las dos medidas sea de más de dos puntos. Desde el punto de vista de las desagregaciones geográficas, la estimación internacional del desempleo juvenil presenta las mismas tendencias que en el cálculo nacional.

Tabla 2.9. Tasa de desempleo juvenil (estimación internacional 15-24 años)

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	17,6%	20,4%	18,4%	16,3%	16,6%
Grandes ciudades	21,2%	22,3%	22,3%	21,7%	20,8%
Resto	17,7%	17,5%	17,3%	16,3%	14,9%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.5. Tasa de desempleo juvenil (15-24 años), 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

De acuerdo con la desagregación del desempleo juvenil —medición nacional— según sexo, las brechas de género son significativas. Para Bogotá la discriminación de género en cuanto a oportunidades de trabajo para los jóvenes se expresa en una diferencia de casi cuatro puntos porcentuales desfavorables para las jóvenes. Al igual que otros indicadores, las brechas de género se amplían en el caso de las áreas del resto del país.

Tabla 2.10. Tasa de desempleo juvenil por sexo (estimación nacional, 14-28 años)

Desagregación geográfica	Sexo	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	Hombre	13,6%	15,8%	14,5%	12,0%	12,1%
	Mujer	16,6%	17,9%	16,5%	15,1%	15,9%
Grandes ciudades	Hombre	16,5%	17,6%	17,1%	16,5%	16,0%
	Mujer	20,6%	21,9%	21,8%	21,5%	20,0%
Resto	Hombre	12,9%	11,8%	12,1%	11,3%	10,2%
	Mujer	20,3%	21,0%	20,5%	19,1%	18,5%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.1.5 EMPL-4 (16): Tasa de informalidad

La definición de informalidad dada por la OIT coincide con la utilizada oficialmente por el DANE, a partir de los criterios de productividad dados por el tamaño del establecimiento y capital humano según posición ocupacional. Así, la informalidad incluye: (1) los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos que ocupan hasta cinco personas, incluyendo al patrono y/o socio, (2) los trabajadores familiares sin

remuneración, (3) los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares, (4) los empleados domésticos, (5) los jornaleros o peones, (6) los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales, y (7) los patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos.

Las tasas de informalidad presentan una tendencia estable en el tiempo para todas las desagregaciones geográficas. Las tasas más bajas del indicador las tiene Bogotá con un nivel de 45,7% para el 2008 y 46,3% para el 2012. Resulta preocupante que para este último año esta tasa se haya incrementado en seis décimas, siendo la más alta del período. De continuar esta tendencia, esto podría cuestionar las políticas de formalización que desarrolla el Gobierno Nacional. Las tasas de informalidad más altas las tiene el resto del país, sin contar Bogotá y las grandes ciudades, con unas tasas que oscilan alrededor del 74%, debido sobre todo al mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares. Por último, las grandes ciudades presentan tasas de informalidad con valores entre el 54,1 y el 55,9%.

“Las tasas de informalidad presentan una tendencia estable en el tiempo para todas las desagregaciones geográficas. Las tasas más bajas del indicador las tiene Bogotá con un nivel de 45,7% para el 2008 y 46,3% para el 2012.”

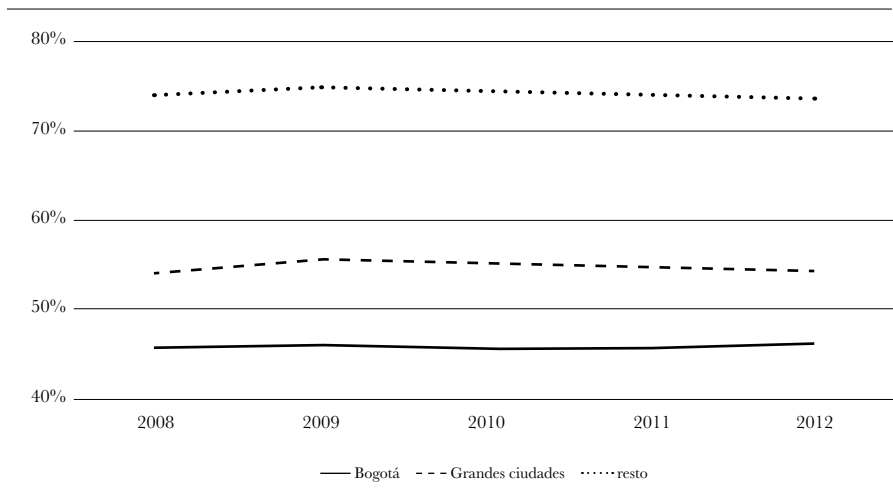
Tabla 2.11. Tasa de informalidad

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	45,7%	45,9%	45,5%	45,6%	46,3%
Grandes ciudades	54,1%	55,9%	55,5%	54,7%	54,3%
Resto	74,1%	75,0%	74,5%	74,2%	73,6%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

La desagregación de la tasa de informalidad por actividades económicas en Bogotá —se excluyeron las poco representativas— muestra una gran variedad de situaciones. En general todas las actividades tienen alguna presencia de pequeñas unidades económicas, con menos de cinco trabajadores; por ejemplo, actividades financieras y de seguros, con un 3,3% de informalidad, bien se puede deber a la presencia de agiotistas o comisionistas independientes no profesionales. La actividad con casi nula presencia de informalidad es la de servicios administrativos y de apoyo, mientras que la que resulta totalmente informal es la de otras actividades de servicios.

Figura 2.6. Tasa de informalidad, 2009-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Tabla 2.12. Tasa de informalidad por actividades económicas

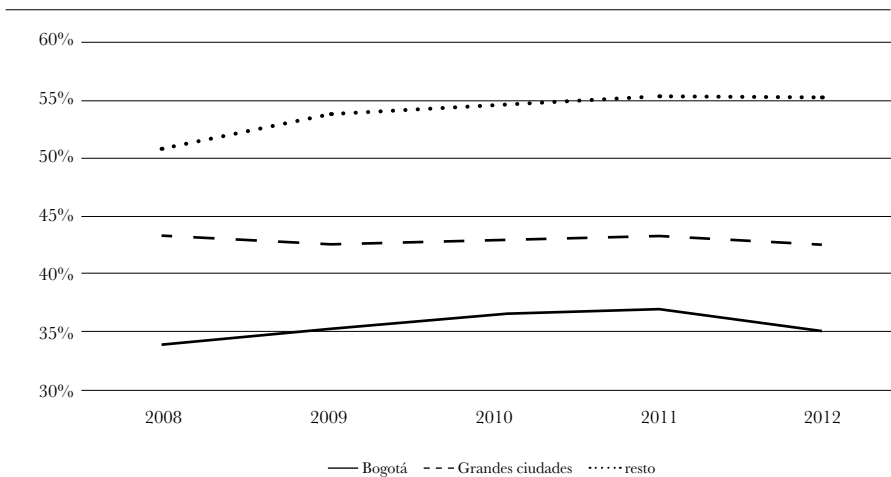
Actividad económica	2008	2009	2010	2011	2012
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	57,0%	49,7%	48,4%	47,9%	52,2%
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	58,6%	54,7%	53,5%	53,3%	58,2%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%
Actividades financieras y de seguros	4,4%	2,4%	3,8%	3,5%	3,3%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	24,2%	21,2%	18,9%	20,6%	20,3%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	24,7%	27,7%	25,7%	26,4%	24,7%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	35,8%	34,9%	40,2%	40,2%	44,0%
Enseñanza	57,3%	61,6%	57,9%	53,1%	56,1%
Industrias manufactureras	19,0%	22,5%	20,6%	18,0%	20,0%
Información y comunicaciones	24,1%	28,2%	29,5%	35,6%	34,9%
Otras actividades de servicios	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Suministro de agua, evacuación de aguas residuales	33,4%	35,4%	34,6%	33,9%	33,9%

Tabla 2.12. Tasa de informalidad por actividades económicas

Actividad económica	2008	2009	2010	2011	2012
Transporte y almacenamiento	58,9%	56,1%	57,1%	58,6%	59,9%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.7. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.1.6 EMPL-9 (21): Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total

Este indicador es novedoso, en la medida en que agrupa dos categorías de ocupaciones que presentan altos niveles de precariedad y es cercano al inverso de la tasa de asalariados que se presentará más adelante. Tiene la bondad de mostrar la proporción de trabajadores cuya situación de trabajo puede exponerlos a una mayor inestabilidad o riesgo económico que a las demás personas ocupadas. En tal sentido, por su condición precaria, su disminución significaría un avance hacia mejores oportunidades de empleo y, por lo tanto, hacia el mejoramiento de esta dimensión del trabajo decente.

La proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total presenta valores más bajos para la ciudad de Bogotá con respecto a otras áreas,

“Este indicador es novedoso, en la medida en que agrupa dos categorías de ocupaciones que presentan altos niveles de precariedad y es cercano al inverso de la tasa de asalariados.”

con una proporción del 34% para el año 2008 y una del 35,3% para comienzos del 2012. Las doce principales áreas metropolitanas, sin incluir a Bogotá, tienen niveles de alrededor de 7 puntos superiores a los de la capital y de alrededor de 20 puntos superiores al resto del país

Debe señalarse que no existe una relación directa entre la tasa de informalidad y esta tasa de trabajadores independientes y familiares, pues como se puede observar en el año transcurrido entre el 2011 y el 2012, la tasa de informalidad aumenta levemente para Bogotá y esta cae dos puntos. Aunque comparten la intersección de trabajadores independientes no profesionales, son diferentes en sus demás componentes de trabajadores.

Tabla 2.13. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Bogotá	34,0%	35,3%	36,6%	37,2%	35,3%
Grandes ciudades	43,4%	43,1%	43,1%	43,4%	42,6%
Resto	50,9%	53,8%	55,0%	55,5%	55,4%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.1.7 EMPL-10 (22): Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola

La tasa de asalariados constituye una de las mejores medidas del grado de modernidad en las relaciones sociales y laborales. Dado que pueden existir muchos asalariados precarios, no es de por sí un indicador de trabajo decente. Relaciones asalariadas, como por ejemplo las empleadas domésticas, pueden presentar rasgos premodernos, como los niveles de subordinación, el pago de una parte del salario en especie, etcétera. No obstante, en general mide la extensión de las relaciones de trabajo dependiente en la economía.

En tal sentido, se puede analizar conjuntamente con indicadores como los salarios y las horas trabajadas en exceso, su nivel de incidencia en la informalidad y la estabilidad laboral entre esta categoría de trabajadores. Desagregado por sexo, este indicador proporciona información sobre la apertura de los mercados laborales para las mujeres. El aumento del indicador puede ser analizado simultáneamente con los progresos alcanzados por otros indicadores de trabajo decente.

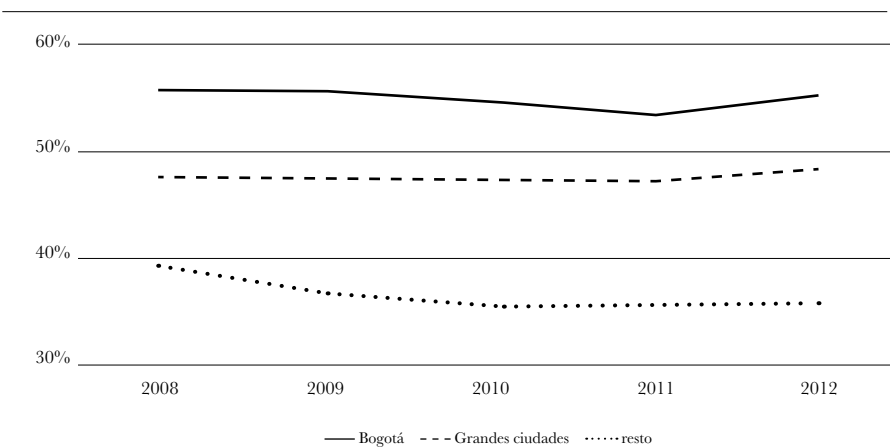
La proporción más alta de asalariados en la ocupación no agrícola la tiene Bogotá con una de 55,9% para el 2008 que termina en 55,1% en el 2012. Se observa una tendencia estable en el tiempo de la proporción de asalariados en la ocupación no agrícola para todas las desagregaciones geográficas. El resto del país y las grandes ciudades es la desagregación geográfica que presenta valores más bajos para este indicador. En las tres áreas el indicador es relativamente estable.

Tabla 2.14. Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	55,9%	55,6%	54,7%	53,4%	55,1%
Grandes ciudades	47,7%	47,3%	47,1%	47,4%	48,3%
Resto	39,4%	37,0%	35,8%	35,4%	35,9%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.8. Proporción de asalariados en ocupación no agrícola, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.2 Dimensión: ingresos adecuados y trabajo productivo

En la medida en que la economía de un territorio sea cada vez más una economía de mercado, hará depender la calidad de vida de sus habitantes del nivel de ingresos monetarios. Como es bien sabido, los ingresos de los hogares dependen, en cerca de un 80%, de los ingresos laborales (Pineda y Acosta, 2009). Es decir, la principal fuente de sustento de los hogares en Bogotá son los ingresos del trabajo, bien sean estos salarios o ingresos por actividades independientes.

“La dimensión de ingresos adecuados y trabajo productivo es una de las dimensiones centrales del trabajo decente.”

La dimensión de ingresos adecuados y trabajo productivo es una de las dimensiones centrales del trabajo decente. Tanto los convenios internacionales de la OIT como los principios constitucionales en Colombia contemplan la importancia de una remuneración justa o mínima, vital y móvil, que garantice el acceso a una vida digna. Los ingresos adecuados se ligan en esta dimensión a la productividad como la fuente más importante en la determinación de los ingresos. Lograr un trabajo productivo con

una justa remuneración es entonces un elemento que debe, entre otros, contemplar un trabajo decente.

Esta dimensión está medida por medio de cuatro indicadores: 1) tasa de trabajadores pobres, 2) asalariados con bajos ingresos (salario inferior a los dos tercios de la mediana del salario por hora), 3) remuneraciones medias por hora en ocupaciones seleccionadas, 4) asalariados que han recibido capacitación recientemente. Estos indicadores no son de uso común en el contexto de los estudios del mercado laboral y de la política pública en Colombia, lo cual los posiciona no tanto por su novedad como por su relevancia internacional. A nivel nacional la medida más usada es el salario mínimo legal vigente, el cual se usa extensamente en los estudios de mercado laboral y calidad del empleo. La inclusión de estos indicadores de la OIT en el Observatorio de Trabajo Decente de Bogotá permite captar elementos diferentes en cada uno de ellos. El último indicador, asalariados que han recibido capacitación recientemente, si bien no es un indicador directo de ingresos, sí constituye un activo de formación que habilita para la productividad, la movilidad y la obtención de ingresos. A continuación se presenta un breve análisis de cada uno de ellos.

4.2.1 EARN-1 (24): Tasa de trabajadores pobres

Este indicador tiene como objetivo medir la cantidad de trabajadores que, a pesar de tener un empleo, viven en hogares clasificados como pobres. En tal sentido, la disminución de este indicador significará una mejoría en la dimensión de ingresos adecuados y trabajo productivo del trabajo decente. En la medida en que la pobreza es un concepto que se aplica a los hogares y no a los individuos, este indicador combina los datos de ingreso de los hogares, o capacidad de consumo, con datos del mercado de trabajo, para arrojar luz sobre la relación entre la pobreza y el empleo, dado que calcula la proporción de trabajadores pobres sobre el total de los ocupados. En la medida en que mejoren los ingresos reales de los hogares, por procesos distributivos o de mayor productividad, salarios y crecimiento económico, menor será este indicador.

La tasa de trabajadores pobres presenta una importante y sistemática disminución durante los últimos cuatro años para las tres desagregaciones geográficas analizadas. No obstante esta disminución, se ha conservado una brecha muy importante entre dichas áreas geográficas: Bogotá tiene la tasa más baja, las demás grandes ciudades presentan tasas que duplican la de Bogotá y el resto del país tiene tasas de hasta cuatro veces la de Bogotá.

“En la medida en que la pobreza es un concepto que se aplica a los hogares y no a los individuos, este indicador combina los datos de ingreso de los hogares, o capacidad de consumo, con datos del mercado de trabajo, para arrojar luz sobre la relación entre la pobreza y el empleo.”

Tabla 2.15. Tasa de trabajadores pobres

<i>Desagregación geográfica</i>	2009	2010	2011	2012
Bogotá	11,5%	9,6%	8,4%	7,4%
Grandes ciudades	21,8%	20,0%	17,7%	16,7%
Resto	41,4%	38,5%	35,1%	34,1%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.2.2 EARN-2 (25): Tasa de asalariados con bajos salarios (por debajo de 2/3 de la mediana del ingreso por hora)

La disparidad de los salarios en Colombia es tan alta que no basta con calcular la tasa de trabajadores pobres que hay en el territorio. Esta es una medida que brinda un porcentaje de la población trabajadora o un valor “absoluto” de cuántos son, pero no informa qué tan pobres son respecto a los demás. Es decir, no brinda una medida relativa. Es por esto que este indicador, la tasa de asalariados con bajos salarios, llena ese vacío. Aunque es una medida que cobija solo a los asalariados o trabajadores dependientes, es una medida relativa en la medida en que depende de la distribución de frecuencia de los sueldos y salarios por hora en un país, al tomar la mediana como referente. El uso de la mediana de los sueldos y salarios ayuda a limitar la influencia de los valores extremos en los datos.

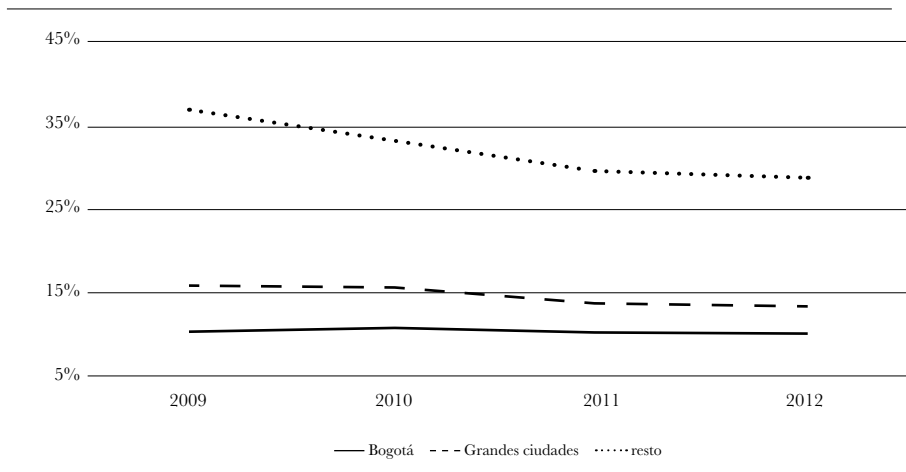
Este indicador ha sido relativamente estable para Bogotá, pero se observa una leve disminución desde el 2010. Una disminución de este indicador significa una mejora relativa de los salarios de los trabajadores en el extremo inferior de la distribución. La distancia de Bogotá en este indicador frente a las demás principales ciudades es de apenas 3,4 puntos, mientras que frente al resto del país es de 18 puntos. No obstante para el resto del país hay una tendencia más clara de disminución, logrando caer más de 8 puntos en cuatro años.

Tabla 2.16. Tasa de asalariados con bajos salarios

<i>Desagregación geográfica</i>	2009	2010	2011	2012
Bogotá	10,2%	10,8%	10,3%	10,0%
Grandes ciudades	16,0%	15,7%	13,7%	13,4%
Resto	36,8%	33,2%	29,5%	28,7%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

**Figura 2.9. Tasa de asalariados con bajos salarios
(por debajo de 2/3 de la mediana del salario por hora), 2009-2012**



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Por posición ocupacional la tasa de trabajadores asalariados de bajos sueldos o salarios se concentra especialmente en la categoría de trabajadoras del servicio doméstico, donde el porcentaje es cuatro veces mayor que el porcentaje de los obreros y empleados particulares. No obstante, cuanto más alto sea el indicador, es decir, donde haya una mayor frecuencia de trabajadores con remuneraciones muy bajas, más sensible es el indicador a mejoras en los ingresos más bajos, pues para las empleadas domésticas en Bogotá este indicador ha mejorado en dos puntos. Los obreros y empleados del Gobierno presentan la tasa más baja, que oscila alrededor del 4%.

Tabla 2.17. Tasa de asalariados con bajos salarios por posición ocupacional

Posición ocupacional	2008	2009	2010	2011
Obrero o empleado de empresa particular	8,9%	9,2%	8,8%	8,4%
Obrero o empleado del Gobierno	3,1%	4,5%	3,0%	4,1%
Empleado doméstico	34,7%	36,8%	35,8%	32,7%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.2.3 EARN-3 (26): Remuneraciones medias por hora en ocupaciones seleccionadas

Como medida absoluta de los ingresos laborales, este indicador muestra el nivel promedio en que se encuentran los trabajadores en general o por ocupaciones. Para las áreas geográficas el nivel de la remuneración media de los trabajadores se coloca así:

levemente por encima de dos salarios mínimos legales vigentes por hora para Bogotá, un poco por debajo de dos salarios mínimos para las principales ciudades sin Bogotá y un poco por encima de un salario mínimo legal para el resto del país.

Tabla 2.19. Remuneraciones medias por hora según posición ocupacional (precios corrientes)

<i>Posición ocupacional</i>	2008	2009	2010	2011
Obrero o empleado particular	\$4758	\$5395	\$5790	\$5780
Obrero o empleado del Gobierno	\$8365	\$9899	\$9121	\$10.603
Empleada doméstica	\$2956	\$3153	\$3642	\$3702
Trabajador por cuenta propia	\$4246	\$4468	\$4425	\$4451
Patrón o empleador	\$9684	\$9966	\$9961	\$8591
Trabajador familiar sin remuneración	\$20	\$104	\$37	\$14

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Las remuneraciones medias por hora en Bogotá han presentado una tendencia nominal creciente al pasar de \$4861 en el 2008 a \$5555 en el 2012. El mayor nivel salarial de Bogotá frente a las demás ciudades del país y el resto urbano y rural es una realidad verificada en diferentes estudios. Estos en general muestran que por efectos de aglomeración Bogotá presenta un nivel promedio superior de remuneraciones que puede llegar a ser del 20% frente a otras ciudades (García, 2005). Estos promedios no permiten observar grandes disparidades, que sí aparecen para distintas posiciones ocupacionales, cuya desagregación para este indicador resulta muy útil. Como lo sugiere la OIT, el análisis de este indicador tiene que ser llevado a cabo por las diferentes ocupaciones por separado, con el fin de ser lo suficientemente informativo para la formulación de políticas. En particular, es útil para fijar salarios en procesos de negociación colectiva y para la determinación del salario mínimo en los países donde este se diferencia por ocupación.

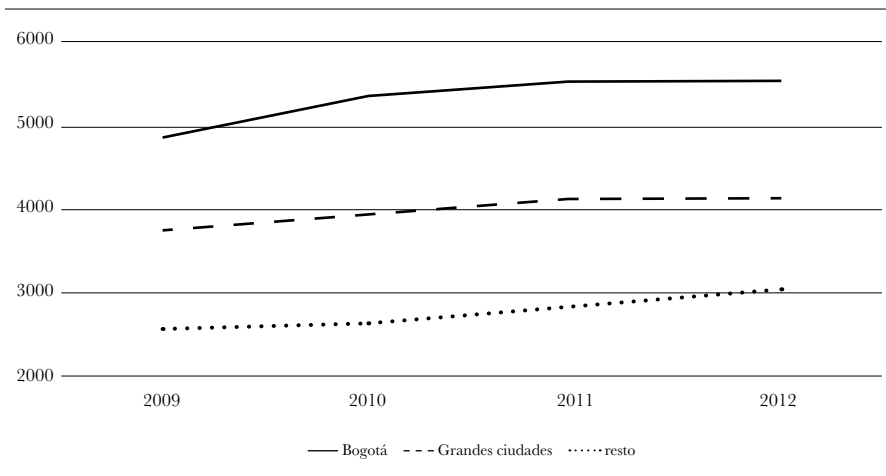
“El mayor nivel salarial de Bogotá frente a las demás ciudades del país y el resto urbano y rural es una realidad verificada en diferentes estudios.”

Tabla 2.18. Remuneraciones medias por hora (precios corrientes)

<i>Desagregación geográfica</i>	2009	2010	2011	2012
Bogotá	\$4861	\$5364	\$5557	\$5555
Grandes ciudades	\$3727	\$3962	\$4114	\$4134
Resto	\$2541	\$2641	\$2832	\$3060

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.10. Remuneraciones medias por horas, 2009-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Según posiciones ocupacionales para Bogotá, los ingresos de los empleados públicos presentan los niveles promedio por hora más altos, casi que duplicando la remuneración de los obreros y empleados particulares. Debe anotarse que si bien Bogotá, como centro administrativo y político del país, representa la plaza más amplia del empleo público en el país, la participación del empleo público solo representa el 5% del total de los ocupados. Las remuneraciones más bajas las tienen las empleadas del servicio doméstico con niveles apenas por encima del mínimo legal por hora; en su orden, les siguen los trabajadores por cuenta propia. Estas dos últimas categorías ocupacionales representan alrededor del 35% del total de la ocupación en Bogotá.

4.2.4 EARN-7 (30): Asalariados que han recibido capacitación recientemente

La capacitación en los trabajadores en Bogotá según la GEIH es insignificante. Aunque debe tenerse en cuenta que la única fuente de información de la encuesta es la pregunta acerca de si la capacitación fue una de las razones para no trabajar la semana pasada, el porcentaje de trabajadores capacitados ha sido menor al 1%. Debe tenerse en cuenta que este indicador hace parte de la dimensión ingresos en el trabajo, pero también podría serlo de estabilidad laboral, dado el vínculo que tiene con ambas dimensiones. La capacitación en la medida que actualiza o adapta las competencias en un área de especialización, o las desarrolla en áreas afines, permite que el trabajador pueda moverse con facilidad en su campo de oficio o profesión en un mundo cambiante.

Las grandes ciudades y el resto del país presentan una tendencia a lo largo del tiempo muy similar. En estas desagregaciones geográficas, la tasa de asalariados que han recibido capacitación recientemente alcanza su pico en el año 2009 y presenta una

disminución continua hasta el 2012. Bogotá presenta una tendencia totalmente diferente, con un aumento de la tasa hasta el año 2011 que después comienza a disminuir hasta comienzos del 2012. Hay que tener en cuenta que este indicador no da información sobre el contenido, la calidad o la duración de la capacitación recibida.

Tabla 2.20. Asalariados que han recibido capacitación recientemente

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	0,122%	0,051%	0,163%	0,249%	0,118%
Grandes ciudades	0,033%	0,073%	0,062%	0,062%	0,068%
Resto	0,051%	0,178%	0,131%	0,089%	0,105%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.3 Dimensión: tiempo y trabajo decente

Los acuerdos y arreglos de tiempo de trabajo en las empresas, organizaciones y otros espacios de trabajo son una parte esencial del trabajo decente. Los elementos de tiempo en el trabajo decente están relacionados con el empleo y la duración de la jornada laboral. Dentro del alcance de estos indicadores están los que muestran información sobre el empleo por jornadas laborales o por falta de trabajo en relación con un umbral de horas de trabajo, y los que se centran en medir el tiempo de trabajo de las personas ocupadas, es decir, horas de trabajo.

Estas mediciones se complementan entre sí, lo que permite ofrecer información sobre el número de ocupados según jornadas laborales y las horas específicas trabajadas por persona ocupada. Para valorar esta dimensión fue seleccionado el indicador principal de trabajadores en jornadas laborales excesivamente largas, es decir, en más de 48 horas por semana. Este indicador aparece entonces como el porcentaje de trabajadores que cumplen este requisito; si este indicador crece, tiene una connotación negativa, en la medida en que más trabajadores están en jornadas consideradas excesivas y viceversa.

“Los acuerdos y arreglos de tiempo de trabajo en las empresas, organizaciones y otros espacios de trabajo son una parte esencial del trabajo decente.”

4.3.1 TIME.1 (31): tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas (más de 48 horas por semana)

La estimación de este indicador para Bogotá brinda dos elementos de sorpresa. Primero, que el porcentaje de trabajadores en jornadas de trabajo excesivas ha venido disminuyendo en los últimos años, aunque presenta un ligero repunte entre el 2011 y el 2012. Segundo, que los niveles de Bogotá están por debajo de las demás grandes ciudades del país (solo 2,5 puntos porcentuales), pero muy por encima del resto del país (hasta 13 puntos porcentuales).

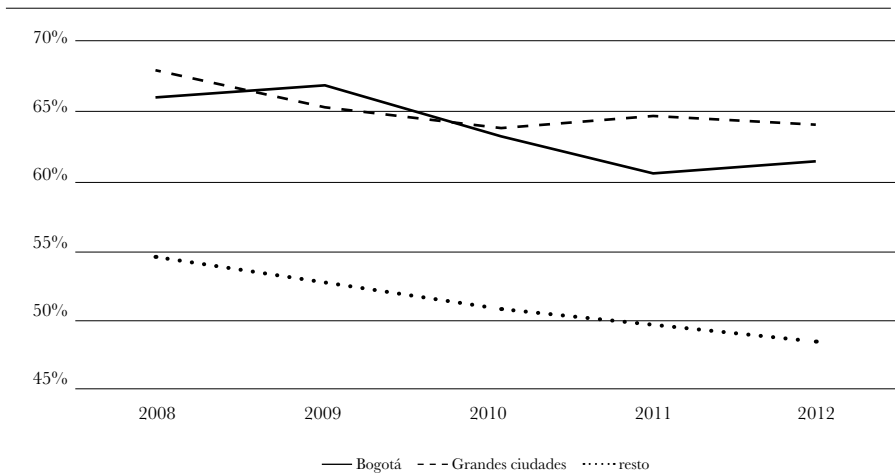
Estos resultados muestran en general que la vida urbana en Bogotá y las principales ciudades del país lleva a jornadas de trabajo excesivas a más de la mitad de los y las trabajadoras. Esto sin duda hace que esta dimensión afecte de manera importante el trabajo decente en Bogotá y las demás ciudades.

Tabla 2.21. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	65,9%	66,9%	63,4%	60,6%	61,4%
Grandes ciudades	67,9%	65,2%	63,6%	64,6%	63,9%
Resto	54,5%	52,6%	51,1%	49,7%	48,4%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.11. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas (más de 48 horas por semana), 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

La desagregación de este indicador según sexo muestra que en general el porcentaje de hombres con jornadas laborales excesivas es superior en alrededor de 20 puntos porcentuales al de las mujeres para el período. Esta brecha de género en las jornadas de trabajo se sustenta básicamente en la forma como sigue operando lo que se ha denominado la división sexual del trabajo, la cual mantiene a los hombres más tiempo en la esfera pública del trabajo y lleva a las mujeres a compartir más su trabajo

“El porcentaje de hombres con jornadas laborales excesivas es superior en alrededor de 20 puntos porcentuales al de las mujeres.”

remunerado con el no remunerado en los hogares. Esta división sexual del trabajo se expresa en que las mujeres se ocupan en forma relativamente mayor en empleos de medio tiempo. Este indicador va a estar relacionado en alguna medida con la dimensión y el indicador siguiente.

Tabla 2.22. Tasa de trabajadores en jornadas laborales excesivas por sexo

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>Sexo</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Bogotá	Hombre	73,3%	74,8%	72,5%	69,8%	70,9%
	Mujer	57,4%	57,9%	52,9%	50,4%	50,8%
Grandes ciudades	Hombre	76,8%	74,7%	73,6%	74,7%	74,2%
	Mujer	56,4%	53,3%	51,5%	52,0%	51,3%
Resto	Hombre	62,1%	60,5%	59,0%	58,1%	57,3%
	Mujer	39,5%	37,6%	36,6%	34,8%	33,4%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.4 Dimensión: conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal

La conciliación entre trabajo y vida familiar ha sido una preocupación creciente de los trabajadores y, especialmente, de las trabajadoras. La OIT ha realizado diferentes estudios sobre el tema que abarcan distintos aspectos de los principios y derechos fundamentales de trabajo y protección social, como las licencias de maternidad, las políticas de cuidado de la infancia, los derechos de vacaciones, etcétera; aspectos que son de normatividad internacional durante el siglo XX.

Pero las preocupaciones recientes han tenido que ver con la intensificación del trabajo que ha generado el nuevo escenario de competitividad internacional y que ha llevado a muchos trabajadores a jornadas excesivas y a conflictos con el tiempo dedicado a la familia. Este conflicto se expresa especialmente en muchas mujeres trabajadoras entre el tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo de cuidado no remunerado en los hogares. Aunque la OIT ha recogido experiencias de medición en muchos países de este tipo de problemática que afecta el trabajo decente, el indicador aquí seleccionado valora este aspecto central de la problemática.

4.4.1 FAMI-1 (37): Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado

Bogotá se presenta como el territorio con la proporción más baja de trabajo no remunerado sobre el remunerado. No obstante, este es muy significativo, toda vez que es más de la mitad del trabajo remunerado. Es decir, el esfuerzo de trabajo para la reproducción de la fuerza de trabajo en los hogares —trabajo no remunerado o doméstico de cuidado de niños y ancianos, aseo del hogar, preparación de alimentos, etcétera— es

un porcentaje, que bien puede señalarse, ocupa más de la mitad del trabajo remunerado y contabilizado en la producción nacional. En las otras áreas urbanas este porcentaje crece en cerca de 10 puntos porcentuales más y en el resto del país llega a ser del 80%, es decir, 26 puntos porcentuales por encima de Bogotá.

“Bogotá se presenta como el territorio con la proporción más baja de trabajo no remunerado sobre el remunerado. No obstante, este es muy significativo, toda vez que es más de la mitad del trabajo remunerado.”

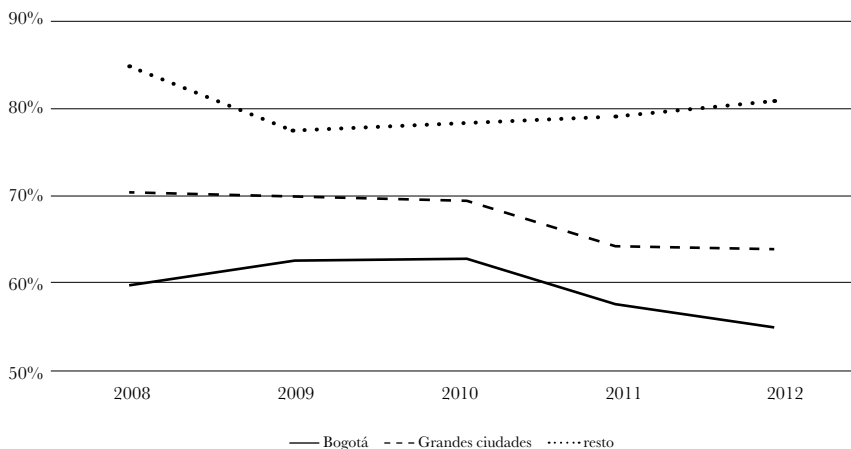
La menor tasa de Bogotá frente a las demás áreas geográficas se debe a un mayor proceso de modernización, en el sentido de una mayor comercialización de actividades que antes eran no remuneradas y se realizaban en el ámbito de los hogares, y que ahora se realizan cada vez más en el ámbito comercial y remunerado. Estas son actividades como la preparación y venta de alimentos en establecimientos públicos, servicios de lavado de ropa y aseo con terceras personas, servicios de arreglo personal y belleza en peluquerías, salones y centros de cuidado, etcétera. Este proceso de comercialización disminuye en la medida en que los centros urbanos se hacen más pequeños y este tipo de servicios se hace menos viable.

Tabla 2.23. Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	59,8%	62,5%	63,4%	57,7%	54,8%
Grandes ciudades	70,3%	69,8%	69,5%	64,0%	63,6%
Resto	85,0%	77,3%	78,3%	79,2%	80,8%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.12. Tasa de tiempo no remunerado frente al remunerado, 2008-2013

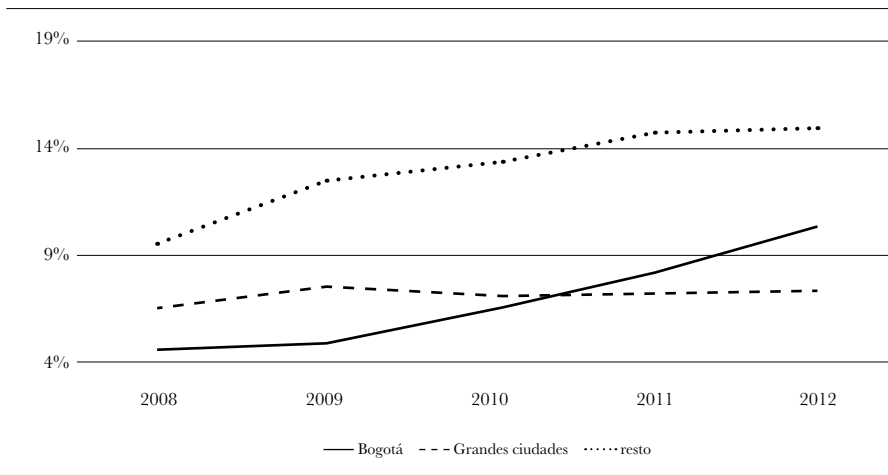


Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.5 Dimensión: trabajo que debería abolirse

Las convenciones internacionales y la *Declaración de principios y derechos fundamentales de trabajo* de la OIT establecen que ciertos tipos de trabajos deben abolirse, tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso. De esta forma, la medición del trabajo que debería abolirse es esencial para poder determinar su incidencia, distribución y características para luego poder ejecutar programas para eliminarlo y monitorear su progreso.

Figura 2.13. Tasa de trabajo infantil, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Para poder desarrollar conceptos estadísticos y definiciones de trabajo infantil y forzoso se tienen que tener en cuenta la legislación nacional, estándares estadísticos internacionales y otros instrumentos internacionales. Los indicadores presentados a continuación se formulan a partir de los estándares internacionales mencionados.

“La medición del trabajo que debería abolirse es esencial para poder determinar su incidencia, distribución y características para luego poder ejecutar programas para eliminarlo y monitorear su progreso.”

4.5.1 ABOL-1 (38): Tasa de trabajo infantil

La tasa de trabajo infantil constituye el indicador líder para valorar los esfuerzos por la abolición de lo que mejor se denomina explotación laboral infantil. Este indicador ha presentado cambios en su medición en los últimos años, dado que debido a su importancia, comenzó a medirse a través de un módulo especial de Encuesta Continua de Hogares (ECH) y de la GEIH.

Los cambios en la metodología se encuentran detrás de su crecimiento en los últimos años, especialmente por la consideración del trabajo infantil en el interior de los hogares, bien por actividades informales de comercio o bien por trabajo reproductivo doméstico. Los datos que provienen de la GEIH para los últimos cuatro años toman como base los niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años, es decir excluye la franja de 5 a 9 años de edad que este indicador debe tener.

Con base en lo anterior, la tasa de trabajo infantil en Bogotá ha crecido de 4,7% en el 2008 a 10,4% en el 2012. Debe anotarse que Bogotá presenta tasas de trabajo infantil superiores —bajo el mismo criterio de medición— a las tasas en las demás ciudades principales en los dos últimos años. Debe investigarse si esto obedece a un fenómeno real de deterioro en Bogotá o a un problema estadístico. Es posible que se encuentre asociado a la alta tasa de trabajadores migrantes y desplazamiento forzado y/o a procesos de devaluación educativa en los adolescentes. En el caso de las áreas del resto del país la mayor tasa de trabajo infantil se encuentra asociada a las actividades relacionadas con la ruralidad y a las prácticas culturales de formación para el trabajo en la familia.

Tabla 2.24. Tasa de trabajo infantil (fuente geih)

<i>Desagregación geográfica</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	4,7%	4,8%	6,3%	8,2%	10,3%
Grandes ciudades	6,5%	7,6%	7,0%	7,3%	7,2%
Resto	9,6%	12,4%	13,4%	14,8%	15,1%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

La tasa de trabajo infantil que estima el DANE a partir de las Encuestas Nacionales de Trabajo Infantil (ENTI) de los años 2009, 2011 y 2012 para Bogotá, presenta un panorama muy diferente al anterior: la tasa cae entre el 2011 y el 2012 de 11 a 7,5%. Recordemos que aquí la tasa de trabajo infantil incluye a los niños y niñas entre los 5 y 17 años de edad que trabajan, en relación con las personas de la misma edad. La mesa o comité interinstitucional distrital de trabajo infantil que coordina la Secretaría Distrital de Integración Social se encuentra en la actualidad trabajando en el empalme de las distintas mediciones y series de tiempo del indicador, y los productos de consenso que surjan sobre la adecuada medición de este indicador serán decisivos para el Observatorio de Trabajo Decente. No obstante, se consideran más válidas estas últimas tasas, en la medida en que cubren a los niños y niñas entre 5 y 9 años y parten del diseño de encuestas específicas para medir el fenómeno.

Tabla 2.25. Tasa de trabajo infantil (fuente enti)

	2009	2011	2012
Tasa de trabajo infantil	2,83%	11,10%	7,50%

Fuente: estimaciones DANE, encuestas ENTI 2009, 2011 y 2012.

4.6 Dimensión: estabilidad y seguridad del trabajo

Estabilidad y seguridad del trabajo es una dimensión que permite diferenciar a los trabajadores cuyos trabajos se caracterizan por un grado de permanencia relativa de aquellos cuyos trabajos no ofrecen expectativas de una relación de larga duración. Desde el punto de vista del trabajo, la inestabilidad se considera, por un lado, como un factor que afecta

“Desde el punto de vista del trabajo, la inestabilidad se considera, por un lado, como un factor que afecta negativamente la productividad del trabajador o de la unidad productiva.”

negativamente la productividad del trabajador o de la unidad productiva en la que trabaje y, por otro lado, como un elemento que afecta negativamente al trabajador en la medida en que lo hace vulnerable al desempleo. La movilidad de los trabajadores, cuando esta es decidida por el trabajador, generalmente es positiva; esta dimensión capta sobre todo la inestabilidad dada por las condiciones de trabajo. Los indicadores se dan en términos de la participación del empleo en categorías de trabajo inestable.

El primer indicador utiliza el concepto de empleo precario, el cual se centra en la duración de los contratos laborales o la posibilidad de un despido rápido; el segundo indicador utiliza el concepto de experiencia laboral, que consiste en la duración de tiempo en la que los trabajadores han estado en su trabajo actual, sin importar la duración del contrato. La dimensión de estabilidad y seguridad en el trabajo se ha explorado en los últimos estudios sobre la calidad del trabajo que han emergido en Colombia y América Latina en la última década, y hace parte también de la noción de trabajo decente.

4.6.1 STAB-1 (43): Tasa de empleo precario

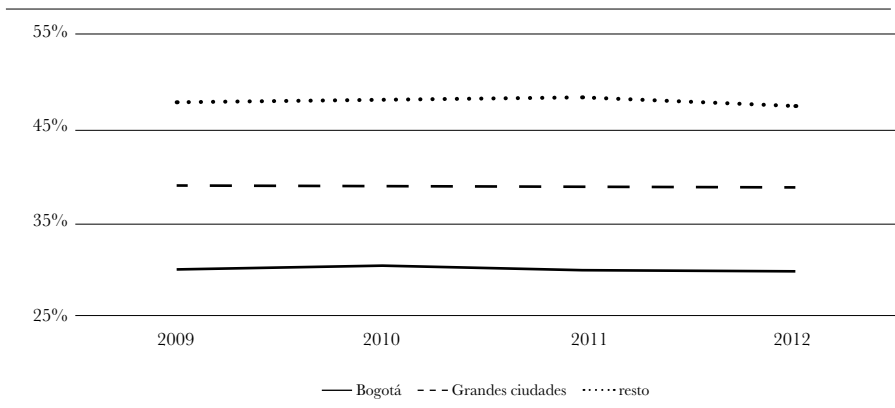
La tasa de empleo precario proporciona información acerca de la proporción de trabajadores cuyo contrato de trabajo, ya sea verbal o escrito, es a término fijo. Las tasas de empleo precario para todas las desagregaciones geográficas presentan una tendencia estable en el tiempo. Las tasas más bajas las tiene Bogotá, con valores que se mantienen alrededor de un 30%. Las tasas de las principales ciudades se mantienen cerca de nueve puntos por arriba de Bogotá, en un nivel del 39%; y, finalmente, las tasas más altas son las del resto del país, que se ubican cerca del 48%, casi 20 puntos por encima de la de Bogotá.

Tabla 2.26. Tasa de empleo precario

Desagregación geográfica	2009	2010	2011	2012
Bogotá	29,9%	30,3%	29,8%	29,5%
Grandes ciudades	39,0%	38,9%	38,9%	38,7%
Resto	47,7%	48,1%	47,9%	47,5%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.14. Tasa de empleo precario, 2009-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.6.2 STAB-2 (44): Antigüedad en el trabajo

La antigüedad del trabajo es quizá el mejor indicador de estabilidad, y este es positivo si la estabilidad se logra en un trabajo de buenos ingresos, seguridad social, etcétera, como demás características positivas del trabajo decente.

La evidencia más notable de los resultados arrojados por la estimación de este indicador, medido en número de meses para las distintas áreas geográficas, es que los niveles más bajos de antigüedad en el trabajo los tiene Bogotá. Por sí solo este no es un indicador negativo comparativamente, por tal razón se desagrega por posiciones ocupacionales. La segunda evidencia está en el hecho de que dicho indicador cae para Bogotá entre el 2009 y el 2011, mientras que es más estable para las demás áreas durante este período. Mientras en el 2009 los trabajadores en Bogotá tenían un promedio de antigüedad en sus trabajos de 5,75 años (69 meses), en el 2011 y 2012 pasa a cerca de 5 años. Por su parte, los trabajadores en otras ciudades principales tienen una antigüedad un año mayor a la de Bogotá y los del resto del país de más de dos años de antigüedad.

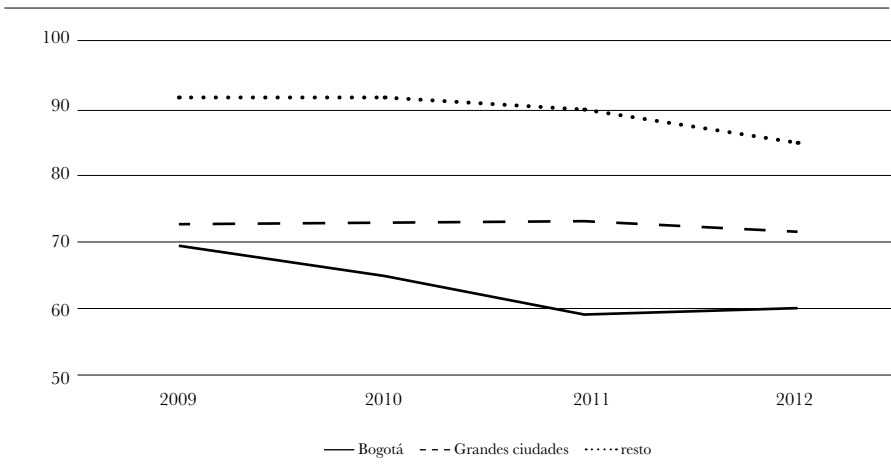
“Mientras en el 2009 los trabajadores en Bogotá tenían un promedio de antigüedad en sus trabajos de 5,75 años (69 meses), en el 2011 y 2012 pasa a cerca de 5 años.”

Tabla 2.27. Antigüedad en el trabajo (en meses)

Desagregación geográfica	2009	2010	2011	2012
Bogotá	69	65	59	60
Grandes ciudades	73	72	73	72
Resto	92	91	90	85

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.15. Antigüedad en el trabajo, 2009-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Por posición ocupacional en Bogotá se encuentra una importante diferencia. Mientras los obreros y empleados de empresas privadas tienen para el 2011 una antigüedad de 3,3 años, los trabajadores por cuenta propia tienen una antigüedad de 6 años, casi el doble de los primeros. No obstante, la antigüedad de ambas categorías de trabajadores cae en forma proporcional. La anterior diferencia refleja el fenómeno de segmentación del mercado de trabajo en la ciudad, teniendo en cuenta la alta antigüedad de los trabajadores independientes, lo que significa una menor probabilidad de migrar hacia un trabajo asalariado. Por su parte, en el caso de los asalariados, su menor antigüedad significa una mayor movilidad que puede presentarse en el mercado propiamente asalariado.

En las demás categorías ocupacionales, de menor peso en la ocupación, se destaca la muy alta antigüedad de los trabajadores al servicio del Estado con alrededor de 11 años de antigüedad. Esta antigüedad es seguida por la de los patrones y empleadores cuyo nivel llega a un poco más de 10 años. Las empleadas del servicio doméstico tienen antigüedades semejantes a las de los demás trabajadores asalariados del sector privado.

“Mientras los obreros y empleados de empresas privadas tienen para el 2011 una antigüedad de 3,3 años, los trabajadores por cuenta propia tienen una antigüedad de 6 años, casi el doble de los primeros.”

Finalmente, bien se podría explicar la caída de la antigüedad en ambos mercados segmentados de trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia durante los últimos años por una profundización de la flexibilización laboral en la ciudad, que si bien puede traer beneficios a corto plazo para las empresas, puede minar esfuerzos de incremento de la productividad en el largo plazo.

Tabla 2.28. Antigüedad en el trabajo por posición ocupacional (en meses)

<i>Posición ocupacional</i>	2009	2010	2011	2012
Obrero o empleado de empresa particular	47	46	41	40
Obrero o empleado del Gobierno	131	125	127	132
Empleado doméstico	48	44	45	45
Trabajador por cuenta propia	91	82	72	74
Patrón o empleador	122	116	110	125
Trabajador familiar sin remuneración	68	58	57	62

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.7 Dimensión: igualdad de oportunidades y trato en el trabajo

Promover la igualdad de oportunidades e igualdad de trato en el trabajo es un elemento central a la hora de definir el trabajo decente. Los indicadores de esta dimensión ayudan a monitorear el progreso logrado en este aspecto. Aunque las fuentes de desigualdad y discriminación son múltiples, las provenientes de la diferenciación sexual resultan centrales en la medida en que cubren a todos y todas las trabajadoras, y regularmente ya se cuenta con estadísticas desagregadas por esta categoría.

Hacia el futuro debe pensarse en incorporar en las encuestas y estadísticas laborales otro tipo de categorías de más difícil captura, como la de raza, belleza, creencia religiosa, opción sexual y lugar de origen. Para algunas de estas categorías ya se cuenta con estados del arte a nivel internacional y nacional, que bien podrían facilitar esta labor.

4.7.1 EQUA-1 (47): Segregación ocupacional por sexo/ Índice de disimilitud de Duncan

La segregación ocupacional por sexo es un indicador de discriminación en la medida en que es expresión de la tradicional división sexual del trabajo, que subvalora aquellas actividades de tradición doméstica o que provienen y han sido desarrolladas por el trabajo no remunerado de la mujer. Dentro de las opciones dadas por la OIT, aquí se utilizó el índice de disimilitud de Duncan, por ser el más completo. Este es el indicador sintético más popular de la segregación. Se construye sobre la base de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88) adaptada para Colombia, que contiene información de 82 ocupaciones. El índice consiste básicamente en la sumatoria de las diferencias de participación porcentual de mujeres y hombres en cada ocupación y asume valores entre 0 y 1, donde 0 significa no segregación y 1 segregación ocupacional completa entre los dos sexos; aquí se presenta en térmi-

“Aunque las fuentes de desigualdad y discriminación son múltiples, las provenientes de la diferenciación sexual resultan centrales.”

nos de porcentaje. Un aumento en el índice de disimilitud se traducirá en una mayor tendencia de los hombres o las mujeres para desarrollar trabajos diferentes.

Bogotá es el territorio menos segregado en la geografía nacional. El resto del país, diferente a las grandes ciudades, presenta la mayor segregación por sexo en el trabajo, con doce puntos más alta que la de Bogotá. El indicador es relativamente estable durante el período analizado para todas las áreas. Para el 2011 Bogotá presentó un índice de disimilitud de Duncan del 48%, mientras en el resto de las grandes ciudades fue de 50,5% y el resto del país, del 60,4%. Como es de esperarse, este índice se mueve muy lentamente en el margen, debido al carácter estructural de la división sexual del trabajo y la segregación ocupacional. Así, aunque en Bogotá se apreció una ligera caída de un punto en el indicador entre el 2008 y el 2011, como avance hacia una menor segregación ocupacional por sexo, en el último año esta caída se detuvo y subió siete décimas. El resto del país con una mayor segregación presenta para el período una caída constante de dos puntos.

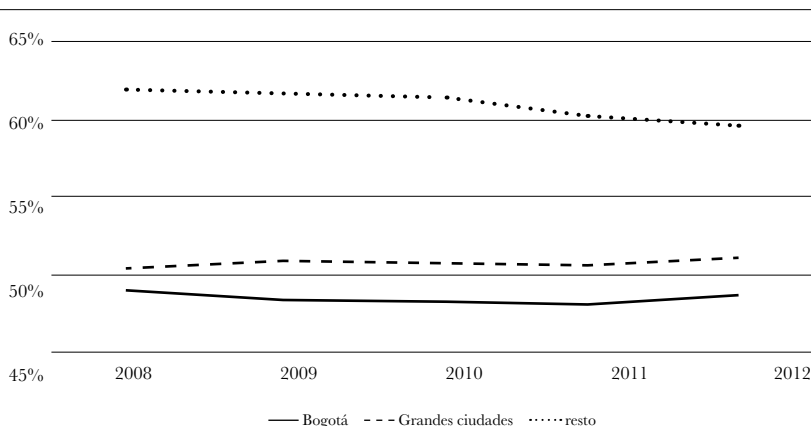
“Para el 2011 Bogotá presentó un índice de disimilitud de Duncan del 48%, mientras en el resto de las grandes ciudades fue de 50,5% y el resto del país, del 60,4%.”

Tabla 2.29. Segregación ocupacional por sexo

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	49,0%	48,3%	48,2%	48,0%	48,7%
Grandes ciudades	50,3%	50,8%	50,6%	50,5%	51,2%
Resto	61,9%	62,0%	61,6%	60,4%	59,6%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.16. Segregación ocupacional por sexo, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.7.2 EQUA-2 (48): Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior y medio (CIUO-88, grupos 11 y 12)

La lucha por la igualdad que ha librado la mujer, especialmente en las últimas cuatro décadas, ha dado lugar a conquistas sociales que han sido relativamente institucionalizadas. Por ejemplo, para el sector público la ley de cuotas en Colombia, Ley 581 del 2000, ha sido uno de los elementos normativos que más han impulsado esta búsqueda por igualar condiciones entre hombres y mujeres en los cargos de decisión del Estado. No obstante, en el sector privado las oportunidades están más determinadas por factores culturales fuertemente arraigados y dinámicas económicas que brindan continuidades y cambios.

La ocupación de cargos de poder en el sector público o privado es uno de los elementos de igualdad más significativos, toda vez que el poder resulta central en las relaciones de género. La medición de este aspecto con este indicador se realiza a través de la jerarquía de ocupaciones establecida por la CIUO adaptada para Colombia. El índice define la proporción de mujeres en los siguientes dos grupos ocupacionales: 1) miembros del poder ejecutivo, de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública; 2) directores y gerentes generales de empresas privadas.

Bogotá presenta la mayor participación de mujeres en estos grupos para los últimos cuatro años, alcanzado un pico en el 2011 de 45,8%, seguida por las grandes ciudades con el 42% y el resto del país con el 37,8%. Aunque este indicador presenta una relativa fluctuación, la participación de la mujer en los cargos de rango superior y medio se mantiene alrededor del 40%, por debajo de una situación de equidad.

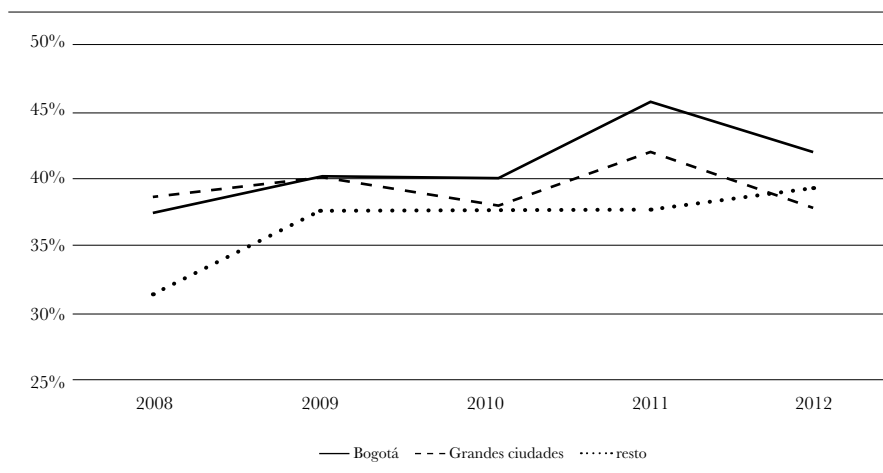
“La ocupación de cargos de poder en el sector público o privado es uno de los elementos de igualdad más significativos, toda vez que el poder resulta central en las relaciones de género.”

Tabla 2.30. Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior

<i>Desagregación geográfica</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	37,5%	40,2%	39,7%	45,8%	42,0%
Grandes ciudades	38,8%	40,1%	37,8%	42,0%	37,7%
Resto	31,4%	37,5%	37,4%	37,8%	39,4%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.17. Proporción de mujeres en empleo administrativo de rango superior (CNO68, grupos 20 y 21)



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.7.3 EQUA-3 (49): Brecha salarial de género

Este indicador ha sido quizá el más importante en evidenciar la discriminación de género en el mercado laboral. Mide la diferencia relativa entre el salario medio por hora de los hombres y el salario medio por hora de las mujeres; esta diferencia se da en términos del inverso de la proporción del ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres.

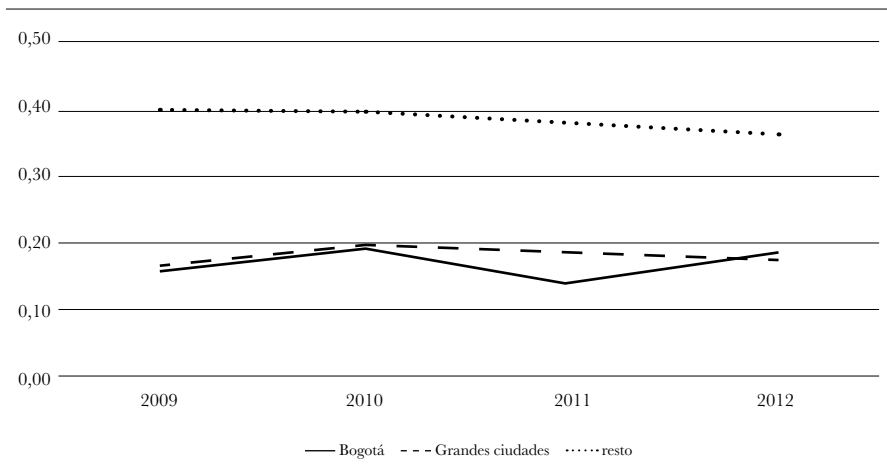
Las brechas salariales de género más bajas las tiene Bogotá con una brecha del 15% para el 2009 que llega al 19% a comienzos del 2012. Se observa una fluctuación en el período de este indicador entre 14 y 19%. Sin embargo, en el último año la brecha aumenta cinco puntos porcentuales, que es un aumento significativo. Las brechas salariales más altas las tiene el resto del país, sin contar las grandes ciudades ni Bogotá; tanto esta desagregación geográfica como la de las grandes ciudades muestran una tendencia decreciente a partir del 2010.

Tabla 2.31. Brecha salarial de género

<i>Desagregación geográfica</i>	2009	2010	2011	2012
Bogotá	0,15	0,19	0,14	0,19
Grandes ciudades	0,16	0,20	0,18	0,17
Resto	0,40	0,39	0,37	0,36

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.18. Brecha salarial de género, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.8 Dimensión: entorno de trabajo seguro

La seguridad y salud ocupacional en el trabajo son componentes vitales del trabajo decente. En las ciudades colombianas se presentan algunas actividades económicas cuyas condiciones de trabajo exponen a muchos trabajadores y trabajadoras a riesgos en su salud y en su vida. Las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo son comunes no solo en actividades informales, sino también en sectores de gran ocupación como en el caso de la construcción.

Esta dimensión del trabajo decente busca espacios y ambientes laborales más seguros que preserven la integridad física y mental de todos los y las trabajadoras. La promoción de ambientes y condiciones seguras de trabajo es de gran impacto para la calidad de vida de las personas y para la productividad en las empresas, y evita grandes costos para la sociedad como un todo.

“La promoción de ambientes y condiciones seguras de trabajo es de gran impacto para la calidad de vida de las personas y para la productividad en las empresas, y evita grandes costos para la sociedad como un todo.”

La Convención 81 de la OIT proclamó la inspección laboral como un importante mecanismo de vigilancia y control para aplicar los principios y regulaciones que buscan reducir los accidentes de trabajo y prevenir problemas en la salud ocupacional. Asimismo, la Convención 121 de la OIT estableció la necesidad de que las empresas aseguren a sus trabajadores contra accidentes de trabajo. A nivel internacional también se han impulsado acuerdos, como la Convención 155 de la OIT, para que los países

desarrollen y promuevan políticas que prevengan todos los accidentes y los daños a la salud ocasionados en los espacios de trabajo, reduciendo al mínimo posible las causas de los riesgos inherentes al ambiente laboral. La medición del nivel de protección de los trabajadores de trabajos peligrosos y riesgos profesionales es capturada, evaluada y monitoreada por los indicadores que se especifican a continuación.

4.8.1 SAFE-1 (55): Tasa de accidentes profesionales mortales

Uno de los indicadores más utilizados para estimar esta dimensión es desde el punto de vista de la mortalidad generada por los riesgos profesionales. La tasa de accidentes profesionales que causan la muerte es un indicador que desagregado por actividades u ocupaciones permite identificar las áreas que necesitan mayor atención para su prevención. Este indicador relaciona el número de casos

“Este indicador relaciona el número de casos de accidentes profesionales mortales con la sumatoria de horas trabajadas por la población ocupada de que se trate, es decir, mide los accidentes en términos del tiempo que se permanece en el trabajo.”

de accidentes profesionales mortales con la sumatoria de horas trabajadas por la población ocupada de que se trate, es decir, mide los accidentes en términos del tiempo que se permanece en el trabajo. La medida está dada en accidentes por un millón de horas. Esto es así, en cuanto constituye una medida del riesgo de tener un accidente de trabajo mortal basada en la duración de la exposición a factores adversos relacionados con el trabajo. En algunos casos este indicador se presenta en relación con cien mil trabajadores.

Este indicador puede presentar fluctuaciones debido a accidentes y calamidades inesperadas en algunas actividades de trabajo, por lo cual es necesario analizar su comportamiento. La complementación cualitativa permitirá precisar la tipología y la incidencia de nuevos casos de lesiones y accidentes profesionales. La normatividad colombiana sobre el tema es de vieja data, pero es sobre todo a partir de los noventa que se ha consolidado una normatividad que obliga a las empresas de determinado tamaño a constituir órganos preventivos con la participación de los y las trabajadoras.

La Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) es el gremio que agrupa a las compañías de seguros, dentro de las cuales se encuentran las aseguradoras de riesgos profesionales (ARP). Este gremio lleva registro de los accidentes de trabajo mortales; para Bogotá se cuenta con datos hasta el año 2010. Con base en los datos de horas trabajadas por los ocupados en el país a partir de la GEIH, se obtiene el indicador. Para el año 2010 se presentó una importante caída de este indicador en una décima para el caso de Bogotá, al pasar de 0,8 a cerca de 0,7. Frente a la estimación nacional, Bogotá presenta estimaciones más altas. No obstante, para ambas desagregaciones geográficas se observa una leve disminución.

Tabla 2.32. Tasa de accidentes profesionales mortales

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Bogotá	0,8262545	0,8079598	0,6912783
Nacional	0,4262536	0,6890897	0,5633263

Fuente: elaboración propia.

4.8.2 SAFE-2 (56): Tasa de accidentes profesionales no mortales

A semejanza del anterior indicador, este indicador también permite valorar los riesgos profesionales. La tasa de accidentes de trabajo no mortales sirve como una medida del riesgo de tener un accidente de trabajo no mortal basada en la duración de la exposición a factores adversos relacionados con el trabajo. Las fuentes de información son las mismas de la tasa de accidentes de trabajo mortales.

No obstante contar con el mismo denominador del anterior indicador, la estimación de este indicador muestra niveles mucho más altos, lo que lo hace más representativo del nivel de riesgos en el trabajo. Mientras la tasa de accidentes mortales no llega a un accidente por un millón de horas, la de accidentes no mortales llega a más de 800 por un millón de horas trabajadas. Bogotá presenta tasas más altas que el resto del país, sin embargo, este indicador presenta cierta variabilidad anual debido al carácter mismo de accidentalidad de los casos. A partir del 2008 se observa una leve tendencia creciente para ambas desagregaciones geográficas, lo cual indica un posible deterioro en la seguridad ocupacional.

Tabla 2.33. Tasa de accidentes profesionales no mortales

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Bogotá	828,906644	822,670667	862,618272
Nacional	421,485877	480,968234	499,992212

Fuente: elaboración propia.

4.8.3 SAFE-3 (57): Tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo

El tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo es un indicador que mide las consecuencias de las lesiones profesionales en términos de los días perdidos. Puede ser usado para diseñar mecanismos de prevención y para estimar el costo de las lesiones profesionales en términos de días no trabajados. Por lo tanto, da una medida cuantitativa del impacto de los accidentes que es comparable a lo largo del tiempo, a través de distintos grupos ocupacionales o a través de casos de lesiones o accidentes.

El tiempo perdido puede ser medido en términos del número de días laborales o de días calendario durante los cuales la persona lesionada está temporalmente incapacitada, para poder determinar la gravedad de la lesión. Si el tiempo perdido es medido en días laborales, es conveniente hacer estimaciones del número total de días calendario. La

medida en términos de días calendario es útil para acciones de prevención en seguridad ocupacional, mientras que la medida en términos de días laborales es útil para medir el impacto económico del trabajo perdido que afecta tanto a los empleadores como a los trabajadores, en la medida en que afecta la productividad. Los casos de incapacidad temporal deben medirse separadamente de los casos de incapacidad permanente. Para este indicador no fue posible obtener información periódica válida.

4.8.4 SAFE-4 (58): Inspección laboral

Los inspectores laborales se encargan de monitorear y evaluar el cumplimiento de la normatividad laboral, como de diferentes tipos de prácticas laborales dentro de las cuales se incluyen también la seguridad y salud ocupacional. Por lo tanto, el indicador en alguna medida refleja la capacidad de monitoreo y evaluación de

“Este indicador no da información sobre número de inspecciones llevadas a cabo o de la calidad del trabajo hecho por los inspectores.”

la seguridad en el trabajo. Este indicador no da información sobre número de inspecciones llevadas a cabo o de la calidad del trabajo hecho por los inspectores. Sin embargo, el indicador de inspección laboral es una medida aproximada de los recursos disponibles para el monitoreo y la efectiva aplicación de los estándares laborales.

El Ministerio del Trabajo mediante el Decreto 4112 del 2011 estableció la planta de personal de la entidad con un total de 524 inspectores del trabajo y seguridad social. Esta planta fue modificada a través del Decreto 1732 del 2012, por el cual se crearon en un hecho sin precedentes en la historia de la entidad, cien (100) nuevos cargos de inspectores. En tal sentido, actualmente existen a nivel nacional 624 cargos de inspector de trabajo y seguridad social.

De acuerdo con comunicación del Ministerio de Trabajo del 15 de mayo de este año, se señala que “la distribución de los cargos de Inspector de Trabajo y Seguridad Social entre las diferentes dependencias del Ministerio del Trabajo, es un procedimiento que varía de manera continua, por motivo de las necesidades del servicio que se presenten, lo que conlleva que la cantidad de Inspectores en la ciudad de Bogotá, sea modificada permanentemente”. Con esto se precisa que los inspectores que se encuentran ubicados en la ciudad de Bogotá actualmente se discriminan por los que laboran en diferentes niveles, de la siguiente forma: a nivel central de la Dirección Territorial, 18; en atención al ciudadano y trámites, 23; y 82 inspectores para empresas, para un total de 123 funcionarios.

El indicador de inspección laboral está dado por el número de inspectores por cada diez mil ocupados. Los resultados obtenidos muestran que Bogotá presenta valores de este indicador más altos que los del nivel nacional para el año 2011. Por cada diez mil ocupados en Bogotá se tienen 0,318 inspectores laborales, mientras que a nivel nacional hay 0,262 inspectores. Esto podría indicar que debido a la mayor concentración de actividades económicas hay un mayor monitoreo de los estándares laborales en la ciudad de Bogotá que a nivel nacional.

Tabla 2.34. Inspección laboral

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>Tipo</i>	<i>2011</i>
Bogotá	Estimación	0,318
Nacional	Estimación	0,262

Fuente: elaboración propia.

4.9 Dimensión: seguridad social

La seguridad social es un componente básico del trabajo decente en la medida en que garantiza protección ante los riesgos que pueden presentarse en el curso de vida de los trabajadores y sus familias. El diseño de los sistemas de seguridad social desde sus inicios en Colombia estuvo atado a las relaciones de trabajo como un impuesto a la nómina, por lo cual desempeña un papel importante en los costos laborales y, por esta vía, en la influencia que pueda tener sobre la tasa de ocupación. No obstante, recientemente se ha avanzado en propuestas de política más universales de protección social que no descansen en impuestos a la nómina sino en impuestos de carácter más general. En ese sentido avanzó parcialmente la reciente Reforma Tributaria o Ley 1607 del 2012, al eliminar algunos elementos de impuestos parafiscales como los aportes al SENA y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los cuales hacían parte del sistema de protección social que se cargaban al empleo.

Según la Convención 102 de la OIT, existen nueve beneficios básicos que componen la seguridad social: atención médica, prestaciones por enfermedad, desempleo, vejez, lesiones profesionales, familiares, maternidad, invalidez y de sobrevivientes (Anker *et al.*, 2003). La OIT en diferentes textos señala que la protección social es una necesidad y un derecho humano que fomenta la cohesión social, la dignidad humana y la justicia social. Según la OIT (2012), la seguridad social cubre todos los beneficios, en efectivo o en especie, que proveen protección social a los y las trabajadoras ante los riesgos causados por: 1) falta de ingresos laborales debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes laborales, desempleo, edad o muerte de un familiar; 2) falta de acceso o acceso altamente costoso a servicios de salud; 3) falta de apoyo familiar, especialmente para niños y dependientes; 4) pobreza general o exclusión social.

A continuación se precisan los tres indicadores seleccionados para valorar esta dimensión central del trabajo decente. En esta dimensión se tienen dos indicadores de cobertura de pensiones. El primero es el porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión, y el segundo es la proporción de la población económicamente activa que a la fecha cotiza en un fondo de pensiones. Es decir, el primero es la población actualmente cubierta por el riesgo de disminución de la capacidad laboral en edad adulta mayor y la segunda es la población que potencialmente puede ser cubierta en el futuro. El tercer indicador es un indicador general que expresa el nivel de gasto social como mecanismo general de protección social en el territorio.

4.9.1 SECU-1 (59): Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión

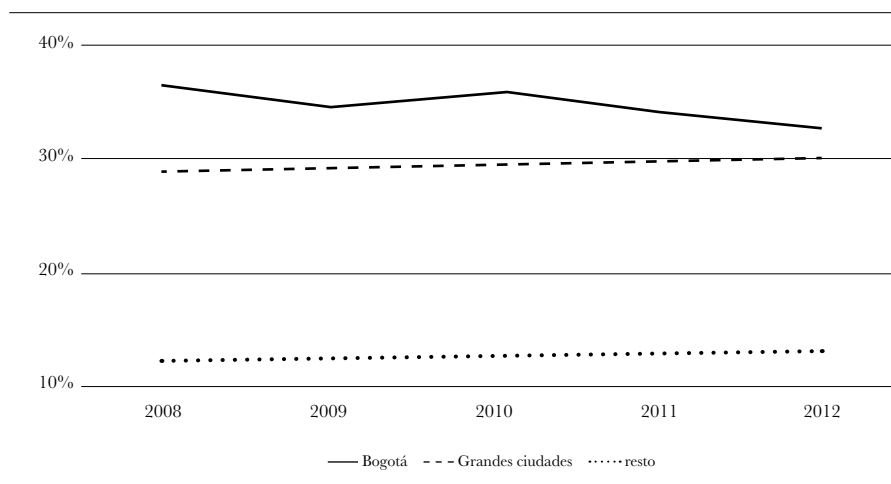
El porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión es más alto en la ciudad de Bogotá, con un nivel de 36,6% para el año 2008 que baja a 32,8% para el 2012. A pesar de contar con las tasas más altas, este indicador presenta una tendencia decreciente en el tiempo para Bogotá, lo cual indica un deterioro en este componente de la seguridad social. Hay que tener en cuenta que este indicador no captura a todos los pensionados debido a la restricción de edad, pero sin duda captura a la gran mayoría de ellos. Por otro lado, las desagregaciones restantes, a pesar de tener niveles más bajos, presentan una estabilidad en el indicador a lo largo de los últimos cuatro años.

Tabla 2.35. Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	36,6%	34,4%	35,9%	34,0%	32,8%
Grandes ciudades	28,9%	29,3%	29,5%	29,9%	29,7%
Resto	12,1%	11,9%	12,1%	12,8%	13,2%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.19. Porcentaje de población de 65 años y más que percibe una pensión, 2008-2012

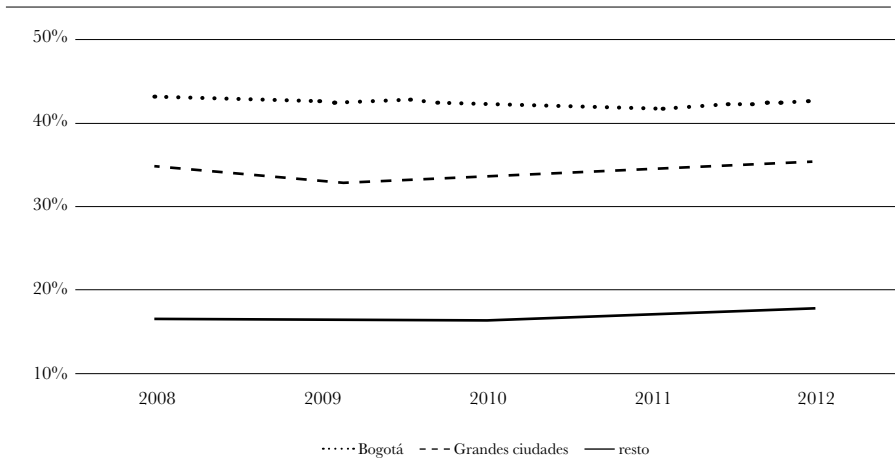


Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.9.2 SECU-2 (60): Gasto público social

El gasto público social sintetiza el esfuerzo público redistributivo y está altamente correlacionado con la cobertura de seguridad social. Este indicador refleja el esfuerzo

Figura 2.20. Proporción de la PEA que cotiza a un fondo de pensiones, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

del gasto social relativo al tamaño de la economía, en la medida en que mide la proporción de gasto social en relación con el PIB.

Este indicador es útil para comparaciones a nivel nacional o entre ciudades, pero su estimación presenta limitaciones. A nivel nacional, en Colombia la estimación del gasto social ha variado según entidad y Gobierno, debido a la forma en que incluyen o no rubros considerados o no sociales. Dado que constitucionalmente el gasto social no debe disminuir, mucho de los cambios en las estimaciones se encuentran relacionados con lograr ajustes a este mandato. El gasto social puede cambiar debido a diversos factores, uno de ellos es su naturaleza contracíclica, pero las decisiones de inversión en salud, educación, subsidios de desempleo u otros sectores sociales determinan su variación. Por otra parte, un aumento en el gasto social podría resultar en mayores tasas de ocupación y mayores cotizaciones a seguridad social.

Según la OIT, el gasto público social es la suma de los todos los gastos existentes en las áreas de protección social y seguridad social (OIT, 2012, p. 151). Para el caso de la nación, existen distintas estimaciones del gasto público social. Para el Distrito de Bogotá se encuentra pendiente contar con estimaciones oficiales de la Secretaría Distrital de Planeación y/o de Hacienda al respecto. Por este motivo, no se incluyen aquí estimaciones de este indicador.

4.9.3 SECU-4 (62): Proporción de la población económicamente activa (PEA) que cotiza a un fondo de pensiones

La proporción de la fuerza laboral o PEA que cotiza a un fondo de pensiones constituye la población que potencialmente podrá contar con seguridad social en pensiones. Bo-

gotá presenta la tasa más alta con una de 43% para el 2008 que llega al 42,7% a comienzos del 2012. Se observa así una relativa estabilidad de este indicador en el tiempo.

Las grandes ciudades distintas a Bogotá presentan tasas de alrededor de siete puntos porcentuales por debajo de las de Bogotá, con una oscilación entre 33% y 35% de cobertura. Finalmente, el resto del país presenta coberturas mucho más bajas alrededor del 16%, es decir, entre 24 y 25 puntos menos que las de Bogotá.

“La proporción de la fuerza laboral que cotiza a un fondo de pensiones constituye la población que potencialmente podrá contar con seguridad social en pensiones. Bogotá presenta la tasa más alta.”

Tabla 2.36. Proporción de la pea que cotiza a un fondo de pensiones

<i>Desagregación geográfica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Bogotá	43,0%	42,7%	42,7%	41,7%	42,7%
Grandes ciudades	35,0%	33,2%	33,3%	34,5%	35,6%
Resto	16,5%	16,2%	16,4%	16,9%	17,8%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.10 Dimensión: diálogo social y representación de trabajadores y empleadores

El diálogo social cubre todo tipo de negociación, consulta e intercambio de información entre los representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores en temas de interés común. Cubre procesos tripartitos, instituciones de diálogo social, tales como consejos sociales y económicos, sindicatos y organizaciones de empleadores, y procesos, como negociaciones colectivas.

El objetivo principal del diálogo social es construir un consenso entre los actores del mercado de trabajo. Estructuras y procesos exitosos de diálogo social tienen el potencial para resolver conflictos, problemas económicos y sociales, promover buen gobierno, paz social e industrial y estabilidad. Para esto se requiere contar con la voz de los trabajadores a través de la construcción y fortalecimiento de organizaciones que los representen. Este se ha identificado como el principal limitante para el diálogo social en Colombia.

Los indicadores de diálogo social son elementos importantes cuando se mide el progreso del trabajo decente. La medida en la que los derechos de diálogo social se ejercen de manera efectiva es capturada, evaluada y monitoreada por estos indicadores. Esta dimensión se valora así por medio de cuatro indicadores seleccionados: tasa de sindicalización, empresas afiliadas a organizaciones de empleadores, tasa de cobertura de negociación colectiva y días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales.

4.10.1 DIAL-1 (69): Tasa de sindicalización

Desde el punto de vista del mercado laboral colombiano, tres fenómenos importantes han tenido un impacto significativo en la organización sindical. El primero ha sido la caída del empleo en el sector manufacturero, el cual pasó de representar el 16,4% del empleo total de la economía en 1984, al 13,5% para el 2005 y al 12% para el 2012. Aunque los porcentajes aumentan conforme con el tamaño de las ciudades, el ajuste del sector ante los cambios económicos desde mediados de los ochenta y la apertura económica en los noventa, lo ha llevado a procesos de cambio tecnológico y mejoramiento de la productividad en muchas áreas, pero también ha mostrado la ausencia de una política nacional que lo fortalezca en su participación en el PIB como en la generación de empleo formal.

El segundo consiste en la denominada tercerización económica, esto es, el crecimiento de los sectores de transporte, comercio y servicios, los cuales pasaron de representar el 44,5% del empleo en 1984, al 58,8% en el 2005 y al 62% en el 2012. Tercero, el fenómeno de la informalización, el cual se ha mantenido en niveles altos en las dos últimas décadas. Por su parte, las reformas laborales, que favorecieron la contratación civil y laborales temporales, aumentaron la rotación de los trabajadores y la dificultad de su organización.

Además de estos fenómenos de transformación económica e institucional, por otra parte, el contexto político colombiano caracterizado por la permanencia del conflicto armado y las economías ilegales, crisis humanitaria de violencia y desplazamiento, y la violación sistemática de los derechos humanos, ha generado durante las dos últimas décadas un ambiente de persecución y eliminación de cientos de dirigentes sindicales vinculados a fuerzas políticas y sociales diferentes de los actores armados.

“Desde el punto de vista del mercado laboral colombiano, tres fenómenos importantes han tenido un impacto significativo en la organización sindical: la caída del empleo en el sector manufacturero, la tercerización económica y la informalidad.”

Estos fenómenos han llevado a una caída sistemática de la organización sindical en Colombia que se refleja en las tasas de sindicalización de los trabajadores, la cual cayó a la mitad durante los últimos veinte años, al pasar de 9,3% del total de ocupados en 1984 al 4,6% en el 2005, según cifras de censos sindicales. En la actualidad, este indicador se sitúa por debajo del 3%.

Conforme con los datos surgidos de las encuestas de hogares —fuente muy diferente a los censos sindicales—, la tasa de sindicalización para Bogotá presenta un leve ascenso y llega para el 2012 al nivel del 2,6%, después de estar en el nivel del 1,3% en el 2008. Este crecimiento puede deberse a factores estadísticos de mejor captura de las encuestas que a un efecto real de crecimiento en la organización de trabajadores. Tanto para

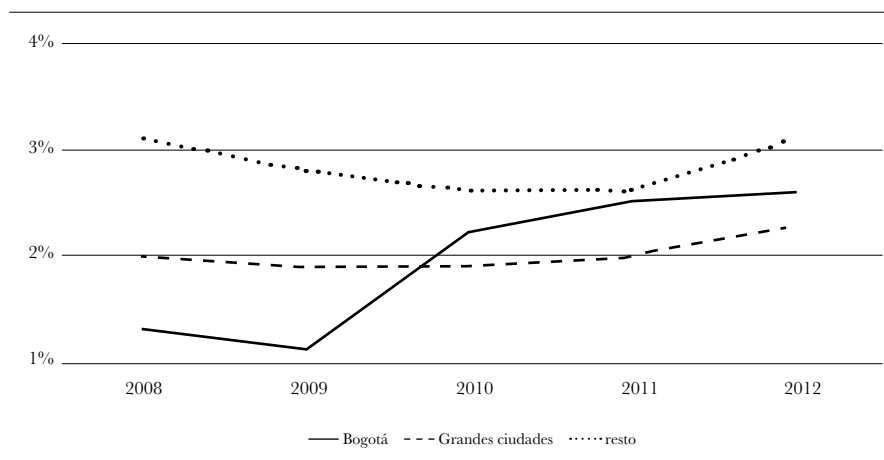
el 2011 como para el 2012, las tasas de sindicalización más altas las presenta el resto del país con el 2,6% y el 3,1% respectivamente. Bogotá muestra un comportamiento diferente a las otras desagregaciones geográficas, con una tendencia creciente a partir del año 2009.

Tabla 2.37. Tasa de sindicalización

Desagregación geográfica	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	1,3%	1,1%	2,2%	2,5%	2,6%
Grandes ciudades	2,0%	1,9%	1,9%	2,0%	2,3%
Resto	3,1%	2,8%	2,6%	2,6%	3,1%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

Figura 2.21. Tasa de sindicalización, 2008-2012



Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

4.10.2 DIAL-2 (68): Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores

Al igual que la tasa de sindicalización, la tasa de afiliación de los empleadores es la contraparte para el diálogo social y el fortalecimiento de la democracia. Este indicador es el porcentaje de empresas afiliadas con respecto al universo de estas. El incremento de esta tasa fortalecería la representatividad de los empleadores y las posibilidades de diálogo social para el trabajo decente.

Generalmente las empresas afiliadas a algún tipo de organización empresarial requieren estar registradas debidamente ante una autoridad administrativa (Cámara de Comercio) y tributaria (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]), y cumplir con mandatos estatutarios de la organización. Esto hace que especialmente las empresas pe-

queñas con menor capacidad de asumir estos costos permanezcan por fuera de la agremiación y no disfruten de los servicios de la asociatividad. Por este motivo, las fuentes de información van a diferir si en el denominador del indicador, el universo de empresas, se incluyen o no las empresas no registradas. Cuando la fuente consiste en censos empresariales, se suele incluir todo tipo de actividad económica que emplee uno o más trabajadores como dependientes, sin consideración de su nivel de formalidad; cuando la fuente son registros de autoridades con funciones públicas de registro, como las cámaras de comercio, el universo suele excluir aquellas no registradas.

“Al igual que la tasa de sindicalización, la tasa de agremiación de los empleadores es la contraparte para el diálogo social y el fortalecimiento de la democracia. El incremento de esta tasa fortalecería la representatividad de los empleadores y las posibilidades de diálogo social para el trabajo decente.”

En Colombia existen muchos gremios empresariales con presencia tradicional en múltiples instancias de concertación y decisión. Estos gremios se han constituido generalmente por sectores de actividad económica, como la industria, el comercio, las finanzas, la agricultura, la ganadería, etcétera; pero también por su tamaño, como en el caso de Acopi, o su relación con el comercio exterior, como Analdex. Establecer el universo de afiliación para Bogotá por la vía de las agremiaciones enfrenta múltiples barreras. Primero, muchos gremios no cuentan con un sistema de información que contabilice la afiliación exclusiva para la ciudad; segundo, puede haber duplicidad de afiliación para algunas empresas; tercero, existe una gran multiplicidad de gremios que hace difícil la consecución de información por esta vía; y, cuarto, el universo de empresas que podrían afiliarse resulta de difícil definición.

En tal sentido, la mejor vía para estimar este indicador es mediante los censos empresariales. Dado que esta es una labor que ha iniciado la Secretaría de Desarrollo Económico para un gran número de actividades económicas, se propone que hacia el futuro se estime este indicador a partir de la información disponible.

4.10.3 DIAL-3 (69): Tasa de cobertura de negociación colectiva

La dinámica de deterioro de la tasa de sindicalización de la fuerza de trabajo contribuye a la disminución de cobertura de la negociación colectiva. Esta incluye: las convenciones colectivas, que constituyen más de la mitad de las modalidades de negociación a nivel nacional; los pactos sindicales, que han venido creciendo y son más de la tercera parte de la negociación; y, los contratos sindicales y los tribunales de arbitramento, que son modalidades que ocupan un porcentaje minoritario de las negociaciones, pero con alta variabilidad. Para el año 2009 se habían realizado en todas estas modalidades más de 600 negociaciones colectivas en todo Colombia (ENS, 2010).

La Escuela Nacional Sindical (ENS), entidad que lleva desde hace más de una década las cifras de negociación colectiva en Colombia, cuenta para los últimos años con información en términos del número de convenios firmados, mas no en términos del

número de beneficiarios, lo cual impide obtener la tasa de negociación colectiva.

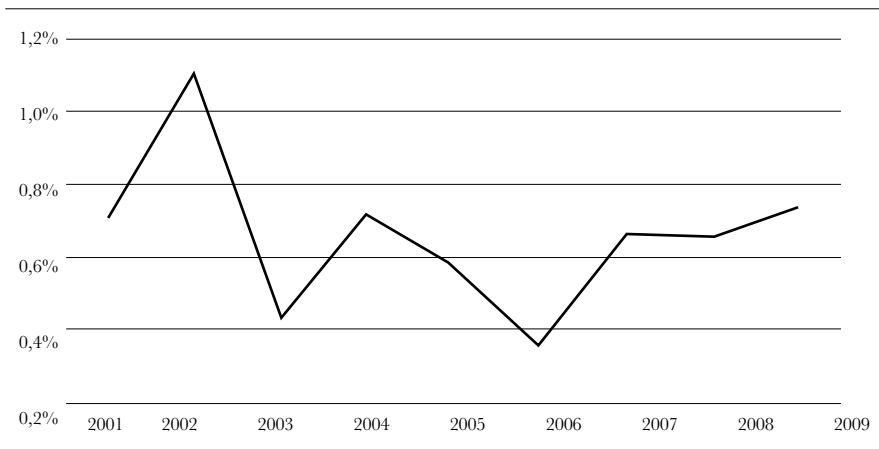
Para el período del 2001 al 2009, la tasa de negociación colectiva a nivel nacional, es decir, la proporción de trabajadores beneficiarios frente al total de la fuerza laboral del país, muestra alguna variabilidad en el tiempo, con un pico en el año 2002. El indicador se encuentra en el rango de 0,4% y 0,6% aunque en los últimos años de la serie se observa una cierta tendencia al crecimiento. Esto significa que la negociación colectiva no llega a cubrir siquiera el 1% de la población trabajadora en el país.

Tabla 2.38. Tasa de negociación colectiva a nivel nacional

Tipo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estimación	0,72%	1,11%	0,43%	0,71%	0,58%	0,36%	0,66%	0,65%	0,73%

Fuente: elaboración propia con base en ENS (2010); ECH, 2001-2006, y GEIH 2007-2009.

Figura 2.22. Tasa nacional de negociación colectiva 2001-2009



Fuente: elaboración propia con base en ENS (2010); ECH, 2001-2006, y GEIH 2007-2009.

Para Bogotá, entre los años 2011 y 2012 se observa un importante crecimiento del número de convenios firmados, al pasar de un total de 175 a 237, lo cual representa un crecimiento del 35%. El tipo de negociación más utilizado en Bogotá, pactos colectivos de trabajo, representan la mitad de los tipos de acuerdos. No obstante, los pactos perdieron 7 puntos porcentuales dentro del total de los tipos de negociación. Por su parte, en su orden le siguen las convenciones colectivas de trabajo, con un 45% del total de negociaciones y los contratos sindicales que solo cobijan al 4,2% del total.

“La tasa de cobertura de negociación colectiva se encuentra en el rango de 0,4% y 0,6%. Esto significa que la negociación colectiva no llega a cubrir siquiera el 1% de la población trabajadora en el país.”

Tabla 2.39. Negociación colectiva por tipo de convenio-Bogotá, 2011-2012

Tipo de convenio	2011		2012		Tasa de crecimiento
	Casos	%	Casos	%	
Contrato sindical	3	1,7	10	4,2	233,3
Convención colectiva	72	41,1	107	45,2	48,6
Pacto colectivo	100	57,1	120	50,6	20,0
Total	175	100,0	237	100,0	35,4

Fuente: Escuela Nacional Sindical, Sistema de información Sindical y Laboral (Sislab), Subsistema Dinámica de la Contratación Colectiva

4.10.4 DIAL-4 (70): Días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales

Los días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales muestran el impacto directo de las disputas laborales en la producción y pueden proveer información indirecta en la efectividad del diálogo social. En tal sentido, el incremento en este indicador significaría un deterioro del diálogo social y afectaría negativamente el trabajo decente, no solo para esta dimensión sino también a través de sus efectos en otras, como la pérdida de productividad, salarios, estabilidad, etcétera.

El indicador consiste en la tasa dada por el número de días promedio por trabajador no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales, con respecto al total de trabajadores, multiplicado por mil. Este es un indicador internacional que mide los días no trabajados por cada mil trabajadores. La información necesaria para valorar este aspecto del diálogo social es el número de huelgas y cierres patronales, número de trabajadores involucrados, número total de días perdidos, número promedio de tiempo no trabajado por trabajador involucrado y el promedio de la duración de la acción y causas de las disputas laborales.

El Ministerio de Trabajo no dispone en la actualidad de esta información, ni a nivel nacional, ni a nivel territorial. Constituye un objetivo hacia el futuro buscar la sistematización de los conflictos laborales, captando la información necesaria para construir este indicador.

5. Conclusiones

Los antecedentes que dieron origen al concepto de trabajo decente y a la acción internacional de la OIT a partir de finales de siglo XX fueron un contexto de deterioro de las condiciones laborales en la mayoría de los países industrializados, el incremento del desempleo, la proporción de trabajadores en trabajos inestables, el debilitamiento y la desarticulación de muchas organizaciones sindicales, la intensificación de las migraciones de grupos de trabajadores no calificados, entre muchos otros fenómenos de deterioro de los indicadores generales del trabajo. Esto fue producto de alrededor de

dos décadas de la extensión de políticas neoliberales y de una nueva institucionalidad en la organización postfordista de la producción, en el contexto de internacionalización económica y globalización de las sociedades, que generaron de manera consecutiva diferentes crisis financieras que aún mantienen estancadas varias economías otrora boyantes.

En los países en vías de desarrollo se presentó una gran heterogeneidad de trayectorias de desarrollo, de acuerdo con la forma en que se insertaron a los procesos de globalización. Para algunos países las oportunidades que generaron el nuevo contexto internacional y los cambios políticos en el interior de sus sociedades fueron canalizados hacia altos niveles de crecimiento económico que aminoraron sus problemas estructurales de trabajo, mientras que en un gran número de economías medianas y pobres los problemas de informalidad, distribución de las riquezas y empleo precario subsistieron o se ahondaron.

Frente a este contexto, de manera creativa la OIT lanzó su propuesta de trabajo decente. En los últimos trece años esta propuesta ha logrado concretarse en múltiples iniciativas de programas alrededor del mundo y en la producción de un conocimiento consolidado de viejos y nuevos problemas del trabajo bajo la lupa del trabajo decente. En América Latina se han producido dos estudios oficiales a nivel nacional acerca de la medición del trabajo decente: los casos de Perú y Brasil (OIT, 2009; Gamero, 2011). A nivel territorial existe un esfuerzo importante de estructuración de una Agenda de Trabajo Decente en el municipio de Curitiba, estado de Paraná, Brasil (Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego, 2012); aparte de este esfuerzo, hasta donde pudo ser revisado, ningún estudio se ha hecho a nivel subnacional. Desde este punto de vista, el ejercicio que realiza actualmente Bogotá con esta medición del trabajo decente y con el montaje del Observatorio de Trabajo Decente representa un esfuerzo territorial pionero en el país y quizá para América Latina.

Ante el dinamismo y las transformaciones que está viviendo Bogotá, contar con una medición del trabajo decente resulta central para ver hasta dónde y en qué dirección los cambios están afectando a la mayoría de la población. Este análisis apunta a responder el tema central de la economía política: la forma como se distribuye el valor social, cultural y político del desarrollo. Desde el punto de vista del desarrollo económico de la ciudad, resulta importante así analizar la dinámica empresarial y la racionalidad de sus estrategias, su productividad y competitividad, así como sus efectos en las y los trabajadores. Por su parte, desde

“Este análisis apunta a responder el tema central de la economía política: la forma como se distribuye el valor social, cultural y político del desarrollo.”

las condiciones y racionalidad de los trabajadores, de los sindicatos y otras formas de organización y expresión social, es también importante entender la relación con dichas estrategias empresariales y los resultados de las concertaciones y los conflictos, cuando estos se presentan. Este es un campo central para la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, debido a que vincula directamente las dinámicas del trabajo

con la organización productiva del territorio.

Desde el punto de vista del ejercicio realizado en este primer análisis de trabajo decente para la ciudad, siguiendo las indicaciones de la OIT, se pueden obtener algunas conclusiones generales y específicas para cada dimensión del trabajo decente.

- En primer lugar, la ciudad de Bogotá, en comparación con el resto de las doce grandes ciudades, presenta en general unas mejores condiciones en todos los índices de trabajo decente. En algunos casos las ventajas de Bogotá, como capital del país y mayor centro urbano, son amplias frente a las demás ciudades y mucho más amplias frente al resto del país.
- En el último año analizado (2011-2012) se observa una leve mejoría en la mayoría de los indicadores de trabajo decente y un leve deterioro en algunos de ellos. De las diez dimensiones definidas de trabajo decente, cinco (5) presentan un balance definitivamente positivo; tres (3) presentan un comportamiento en sus indicadores que se contrarrestan; y dos (2) presentan un balance negativo.
- Esto muestra el carácter multidimensional y complejo del trabajo decente. Aunque existe una gran correlación entre las distintas dimensiones, la mejoría en unas dimensiones no implica necesariamente la mejoría en otras. Cada dimensión e indicador mantiene una autonomía relativa.
- La *dimensión de oportunidades de trabajo* es positiva y obedece a una demanda creciente por trabajo y un cambio positivo de la dinámica del mercado laboral, especialmente en los últimos tres años, después del estancamiento económico del 2009. No obstante, el nivel de la informalidad se muestra de carácter estructural y no cede ante el impulso de la generación de trabajo.
- La *dimensión de ingresos adecuados* es más bien estable, con una caída positiva de los trabajadores asalariados de bajos ingresos. Es decir, no se presenta una mejoría salarial en general pero sí una leve reducción de los salarios bajos debido al impulso de la ocupación. Por su parte, el indicador de la proporción de asalariados que han recibido capacitación recientemente resulta tener una cobertura muy marginal y cae en el último año.
- La *dimensión de jornadas de trabajo* es una de las dos dimensiones que presenta un balance negativo, dado un leve incremento en la proporción de trabajadores en jornadas laborales excesivamente largas. Esta dimensión es preocupante en la medida en que la tendencia de su único indicador es incrementar, arrastrada por el aumento de las jornadas en los hombres a un ritmo mayor que la disminución de la jornada de trabajo remunerado en las mujeres, quienes se emplean más de medio tiempo.
- La *dimensión de conciliación entre trabajo remunerado y los espacios de vida familiar y vida personal* presentó una leve mejoría de acuerdo con la tendencia del proceso de mercantilización de muchas actividades en el contexto urbano, que antes se realizaban en los espacios no remunerados de lo privado y que ahora son realizadas por el mercado en los espacios de lo público.

- La *dimensión de los trabajos que deberían abolirse*, medida a través del nivel de explotación laboral infantil, de acuerdo con las Encuestas Nacionales de Trabajo Infantil, ha presentado una significativa reducción, lo cual es altamente positivo. No obstante, deben resolverse los problemas de medición que se expresan en los resultados de las últimas encuestas.
- La *dimensión de estabilidad y seguridad en el trabajo* permaneció casi constante en el último año. No obstante, el leve incremento de la antigüedad promedio en el trabajo de los ocupados de la ciudad podría ser un elemento alentador y significaría que los trabajadores en la capital están logrando llegar a una antigüedad de 5 años.
- La *dimensión de igualdad de oportunidades* constituye la segunda dimensión que presenta signos negativos, aunque marginales, y se encuentra relacionada con la dimensión de jornadas laborales, toda vez que su ampliación en los hombres significa una mayor división sexual del trabajo. Aunque comparativamente Bogotá cuenta con indicadores muy superiores al resto de los niveles territoriales, la igualdad de oportunidades constituye una dimensión que presenta signos negativos en sus tres indicadores para el último año. En general la equidad de género parece presentar tendencias anticíclicas: en contextos de mejoramiento de las oportunidades las mujeres se retrasan relativamente y en tiempos de dificultades hay una equidad hacia abajo.
- La *dimensión sobre entornos de trabajo seguro* presenta tendencias contradictorias que se contrarrestan. Por un lado, la tasa de accidentes de trabajo mortales disminuyó, lo cual es muy significativo para la ciudad; por otro lado, la tasa de accidentes de trabajo no mortales se incrementó, lo que significa que hubo más accidentes en general, pero menos mortales. El campo de la salud ocupacional y los riesgos profesionales, ocupa un lugar importante en el trabajo decente y deberá seguir monitoreándose.
- La *dimensión de seguridad social* presenta una tendencia aparentemente contradictoria. Aunque la tasa de pensionados cayó levemente, la tasa de la fuerza de trabajo que cotiza se incrementó, lo cual significa que si bien en la actualidad los pensionados fluctuaron hacia abajo, su potencial fluctuó hacia arriba. Si bien lo primero es producto de las dificultades en la obtención de una pensión, lo segundo es producto de la dinámica de la ocupación y la generación de empleo formal.
- Finalmente, la dimensión de diálogo social presenta un gran déficit en dos sentidos. Primero, en términos de información disponible: de los cuatro indicadores principales seleccionados, solo se dispuso de información para la estimación de uno de ellos; segundo, el indicador de tasa de sindicalización para Bogotá solo cubre el 2,7% de la población ocupada. En este contexto se presenta un leve incremento en la tasa de sindicalización de dos décimas en el último año.

Tabla 2.40. Dimensiones e indicadores de trabajo decente para Bogotá, 2011-2012

Indicador estadístico	2011	2012		Lectura
Dimensión 1: Oportunidades de empleo				
1. Tasa de ocupación	67,9%	68,8%	+	Cambio positivo
2. Tasa de desempleo	9,6%	9,5%		Leve variación
3. Jóvenes que no están estudiando ni trabajando	20,9%	19,7%	+	Leve cambio positivo
4. Tasa de informalidad	45,6%	46,3%	(-)	Leve cambio negativo
5. Tasa de desempleo juvenil				
Nacional	13,6%	14%	+	
Internacional	16,3%	16,6%		Leve variación
6. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total	37,2%	35,3%	+	Cambio positivo
7. Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola	53,4%	55,1%	+	Cambio positivo
Dimensión 2: Ingresos adecuados y trabajo productivo				
8. Tasa de trabajadores pobres	P	p		Pendiente
9. Asalariados con bajos ingresos	10,3%	10,0%	+	Leve cambio positivo
10. Remuneraciones medias por hora	\$5557	\$5555		Constante
11. Asalariados que han recibido capacitación recientemente	0,249%	0,122%	(-)	Leve cambio negativo
Dimensión 3: Horas de trabajo decente				
12. Trabajadores en jornadas laborales excesivamente largas	60,6%	61,4%	(-)	Leve cambio negativo
Dimensión 4: Conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal				
13. Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado	57,7%	54,8%	+	Cambio positivo
Dimensión 5: Trabajo que debería abolirse				
14. Trabajo infantil	11,1%	7,5%	+	Cambio positivo
Dimensión 6: Estabilidad y seguridad del trabajo				
15. Tasa de empleo precario	29,8%	29,5%		Leve variación
16. Antigüedad en el trabajo	59	60	+	Mayor estabilidad (en meses)
Dimensión 7: Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo				

Tabla 2.40. Dimensiones e indicadores de trabajo decente para Bogotá, 2011-2012

<i>Indicador estadístico</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>Lectura</i>	
17. Segregación ocupacional según sexo	48,0%	48,7%	(-)	Leve cambio negativo
18. Proporción de mujeres ocupadas en cargos directivos	45,8%	42%	(-)	Cambio negativo
19. Brecha salarial de género	14%	19%	(-)	Cambio negativo
Dimensión 8: Entorno de trabajo seguro				
20. Tasa de accidentes de trabajo mortales	0,80	0,69	+	2009-10 Por un millón de horas
21. Tasa de accidentes de trabajo no mortales	822,6	862,6	(-)	2009-10 Por un millón de horas
22. Tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo				N. D.
23. Inspección laboral	0,318			Por cada 10.000 ocupados
Dimensión 9: Seguridad social				
24. Proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión	34,0%	32,7%	(-)	Cambio negativo
25. Gasto público en seguridad social (% del PIB)				N. D.
26. Proporción de la población económicamente activa que cotiza en un fondo de pensiones	41,7%	42,6%	+	Cambio positivo
Dimensión 10: Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores				
27. Tasa de sindicalización	2,5%	2,7%	+	Leve cambio positivo
28. Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores				N. D.
29. Tasa de cobertura de la negociación colectiva				N. D.
30. Días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales				N. D.

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012, y otras fuentes de información.

5.1 Recomendaciones

- Primero, siendo el diálogo social el principal déficit del trabajo decente en Bogotá, como se comentó ampliamente en la introducción de este informe, deberá ocupar las prioridades de la política pública y de su monitoreo. Por un lado, el Observatorio de Trabajo Decente para Bogotá deberá priorizar el levantamiento y sistematización de información para el monitoreo de los indicadores de esta dimensión; por otro lado, la Administración Distrital deberá articular en la Política Distrital de Trabajo Decente

acciones específicas para facilitar el fortalecimiento de las organizaciones del trabajo y de los empleadores, como distintas instancias de diálogo social.

- La Política de Trabajo Decente en Bogotá debe incluir estrategias y mecanismos específicos y complementarios para que la dinámica económica y de ocupación en la ciudad se exprese en las siguientes prioridades: 1) una reducción de la tasa de informalidad, 2) un mejoramiento en las condiciones de ingresos reales del trabajo y especialmente de los trabajadores de menores ingresos, 3) una reducción de las jornadas de trabajo. 4) una reducción de las brechas laborales de género y 5) entornos más seguros de trabajo.

Referencias

- ANKER, R., CHERNYSHEV, I., EGGER, P., FARAHD, M. y RITTER, J. (2003). Measuring Decent Work With Statistical Indicators, *International Labour Review*, 142 (2), 147-177.
- ARANGO, L. G. y MOLINIER, P. (comps.) (2011). *El trabajo y la ética del cuidado*. Medellín: La Carreta Social.
- BURCHELL, B., SEHNBRUCH, K., PIASNA, A. y AGLONI, N. (2012). The Quality of Employment in the Academic Literature: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates. *Working Paper 1*. Centre for New Development Thinking.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID) (2009). *Línea de base para la formulación de la Política de Envejecimiento y Vejez en el Distrito Capital*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- CHACKIEL, J. (2004). La dinámica demográfica en América Latina. *Cuadernos de Población y Desarrollo*, 52, 11-50.
- CHENERY, H. (1986). *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas*. Informe final de la Misión de Empleo. Economía Colombiana, Serie de documentos, 10, Contraloría General de la República, Bogotá.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2005). Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Población y Desarrollo*, 58, 9-34.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2008). El bono demográfico: Una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. En *Panorama social de América Latina*. Chile: Cepal .
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2012). *Panorama social de América Latina*. Chile: Cepal.
- DEJUSTICIA (2011). *Trabajo digno y decente en Colombia: Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Recuperado de <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=inter na&tema=antidiscriminacion&publicacion=1108>.

- DE LA GARZA, E. (2006). Introducción: Del concepto ampliado del trabajo al de sujeto laboral ampliado. En E. De la Garza (coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: Nuevos enfoques*. México: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.
- DE LA GARZA, E. y NEFFA J. C. (eds.) (2010). *Trabajo, identidad y acción colectiva*. Buenos Aires: Plaza y Valdés Editores.
- EGGER, P. y Sengenberger, W. (2001) Problemas y políticas del trabajo decente. *Boletín técnico interamericano de formación profesional: Trabajo decente y formación profesional*. Montevideo, OIT/Cinterfor, núm. 151, 27-67.
- FARNÉ, S. (2003). Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia. *Estudios de Economía Laboral en Países Andinos*, 5, OIT-Lima.
- GAMERO R., J. (2011). *El trabajo decente en el Perú: Una medición al 2009. Niveles de trabajo decente en función a un set de indicadores básicos*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/JGR%20TRABAJO%20DECENTE%202009.pdf>
- GARCÍA CRUZ, G. A. (2005). El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-2000. *Desarrollo y Sociedad*, 56 (43).
- HOCHSCHILD, A. R. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press.
- MACDOWELL, L. (2009). *Working bodies: Interactive service employment and workplace identities*. Blackwell: Chichester, Reino Unido.
- MARGALIT, A. (1997). Decent equality and freedom: A postscript. *Social Research*, 64 (1), 147-160.
- OKSEMBERG, A. (1997). From decency to civility by way of economics: first let's eat and then talk of right. *Social Research*, 64 (1), 112-130.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1998). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453910:NO.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999). *Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del Director General. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2008). *Medición del trabajo decente*, documento de debate para la Reunión Tripartita de Expertos sobre Medición del Trabajo Decente. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2009). *Perfil do trabalho decente no Brasil, Escritório da Organização Internacional do Trabalho*. Brasília e Genebra: OIT. Recuperado de <http://www.oitbrasil.org.br/node/301>.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012). *Decent work indicators: Concepts and definitions*. ILO manual, International Labour Office. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013a). *Acerca de la Declaración*. Recuperado de <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang-es/index.htm>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013b). *Decent work agenda*. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013c). *Labour standars*. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm>
- PORTES, A. (2006). Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis: *Population and Development Review*, 32 (2), 233-262.
- PINEDA, J. (2007). Calidad del empleo: Comparaciones locales para Colombia. En C. A. Zorro S. (ed.), *El Desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios* (pp. 197-226). Bogotá: Universidad de los Andes.
- PINEDA, J. y ACOSTA, C. (2009). Distribución del ingreso, género y mercado de trabajo en Colombia. En *Mercado laboral colombiano: Cuatro estudios comparativos* (pp. 13-57). Bogotá: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- PINEDA, J. y ACOSTA, C. (2011). Calidad del trabajo: Aproximaciones teóricas y estimación de un índice compuesto. *Ensayos sobre Política Económica*, 29 (65), 60-105.
- REINECKE, G. y VALENZUELA, M. E. (2000). La calidad del empleo: Un enfoque de género. En Reinecke, G. y Valenzuela, M. E. (eds.), *Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*. Santiago de Chile: OIT.
- RODGERS, G. (2002). El trabajo decente como una meta para la economía global. *Boletín Cinterfor*, 153.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL (SDIS) (2010). *Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital, 2010-2025*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Integración Social.
- SEN, A. (2000). Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2).
- WELLER, J. y ROETHLISBERGER, C. (2012). La calidad del empleo en América Latina: Un Análisis de Conjunto. En Farné, S. (comp.), *La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CAPÍTULO 3

Acuerdos de libre comercio y el mercado laboral en Bogotá

Fernando Mesa*

* PhD de la Universidad de Essex en el Reino Unido. Profesor titular de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: fmesaparra@gmail.com.

Introducción

Los acuerdos de libre comercio entre Colombia y los diferentes países y bloques regionales plantean la problemática de analizar los efectos que tienen estos sobre el mercado laboral. Es un análisis relevante porque los acuerdos comerciales afectarán la eficiencia y el bienestar económico, en nuestro caso sobre los habitantes de Bogotá. Los trabajadores, que cumplen diferentes funciones dentro de la actividad económica, son los protagonistas directos y su importancia económica se mide en parte por su contribución en la formación del valor agregado de la ciudad, la que podría dar cuenta aproximadamente entre el 60 y el 70% de ese valor.

Algunos analistas prevén que los acuerdos de libre comercio conducen a la destrucción de puestos de trabajo y a generar altos niveles de desempleo. Aunque estos efectos negativos pueden darse inicialmente, el comercio internacional también genera oportunidades y la creación de puestos de trabajo, como resultado de las nuevas dinámicas que se desarrollan en las economías.

El propósito central de este capítulo es ilustrar cómo el flujo del comercio internacional afecta en el tiempo los niveles de empleo y desempleo de Bogotá. Necesariamente debe reasignarse trabajo entre los diferentes sectores económicos en la ciudad, cuando las barreras arancelarias y no arancelarias se eliminan o se reducen como consecuencia de la firma de los tratados de libre comercio.

Estos efectos además tendrán consecuencias directas sobre los niveles de los ingresos reales de los trabajadores. Los salarios de alguna manera tienen relación con las productividades laborales, las que también cambiarán. La literatura relacionada con los efectos del comercio internacional sobre los salarios es amplia y a nivel internacional se encuentra Chaudhuri y Shigemi (2007), para México, Esquivel y Rodríguez-López (2003), y para Colombia, Goldberg y Pavcnik (2005).

Además se sabe que los mercados laborales se ajustan imperfectamente y se presentan fricciones y restricciones institucionales. Las fricciones se relacionan con las posibilidades de reasignar el trabajo expulsado de los sectores que se afectan negativamente por el choque comercial hacia los sectores que se benefician por el comercio exterior. Un desarrollo analítico de estos aspectos se encuentra en Stiglitz (1974), Fields (2009) y Wei y Shigemi (2006). Por otra parte Fajnsylbert y Maloney (2005) analizan empíricamente

“Los acuerdos de libre comercio conducen a la destrucción de puestos de trabajo y altos niveles de desempleo. El comercio internacional también genera oportunidades y la creación de puestos de trabajo, como resultado de las nuevas dinámicas que se desarrollan en las economías.”

si existe una fuerte relación empírica entre los salarios y las demandas de trabajo intersectoriales, en contextos de liberalización comercial.

Para propósitos de análisis deben tenerse en consideración sectores exportables e importables, que son transables internacionalmente. Pero también se cuenta con actividades no transables internacionalmente, que se dividen en formales e informales. En cada sector se demanda trabajo calificado y no calificado y en el sector de no transables e informal se demanda fundamentalmente trabajo no calificado. Estos temas se abordan para Brasil en Bosh, Goni, y Maloney (2007) y para Colombia en Goldberg y Pavcnik (2003).

Las características laborales son las siguientes: 1) la movilidad laboral entre los sectores de exportables e importables es imperfecta, 2) el trabajo no calificado se ocupa tanto en actividades formales como en informales, 3) los salarios en el segmento del mercado laboral de los informales son flexibles, a diferencia de los trabajadores no calificados del sector formal que se predeterminan por el salario mínimo, que es fijado por decisión gubernamental; 4) los salarios del trabajo calificado de los sectores formales se caracterizan por ser inflexibles y el mercado en este sector se ajusta más mediante las cantidades contratadas de trabajo.

“El trabajo informal, en ciudades como Bogotá, es un recurso con el que cuenta la clase trabajadora para enfrentar situaciones extremas de desempleo.”

Como resultado de la baja capacidad de absorber trabajo por la actividad económica y por las restricciones de la movilidad laboral se presenta el desempleo, tanto en el trabajo calificado como en el no calificado para las actividades formales. El trabajo informal, en ciudades como Bogotá, es un recurso con el que cuenta la clase trabajadora para enfrentar situaciones extremas de desempleo.

Existen restricciones de movilidad del trabajo no calificado entre el sector formal y el informal. Se parte de que los trabajadores no calificados del sector informal prefieren trabajar en el sector formal, debido a que existen mayores salarios, estabilidad y mejores condiciones laborales. Sin embargo, la actividad económica del segmento de mercado laboral formal no tiene la capacidad de absorber esas porciones de trabajadores de la informalidad (Fields, 2009).

En la siguiente sección se evalúan analíticamente los efectos de la liberalización comercial sobre el mercado laboral en Bogotá, en términos de trabajo calificado, no calificado e informal. En la tercera sección se presentan las estadísticas de la estructura del empleo y su relación con los flujos de comercio exterior de la economía bogotana. En la cuarta se analizan los ingresos y su relación con el comercio exterior. Al final se concluye.

1. Análisis de los efectos de la liberalización comercial

Los efectos de la liberalización comercial sobre las demandas laborales del trabajo

calificado como del no calificado pueden explicarse brevemente de la siguiente manera. La reducción de los aranceles del país favorece los flujos de las importaciones, lo que intensifica la competencia hacia las actividades locales con desventajas competitivas, según los patrones internacionales. Además, los acuerdos comerciales de libre comercio eliminan las restricciones a las exportaciones del país en los mercados internacionales y de esta manera favorecen sus posibilidades externas para generar dinámicas productivas.

A continuación se explican los efectos sobre el trabajo calificado y luego sobre el no calificado. Además, se harán algunas anotaciones de los efectos sobre el trabajo informal.

1.1 Trabajo calificado

En teoría si los países extranjeros eliminan sus restricciones y aranceles al comercio exterior colombiano, las empresas de Bogotá pueden aumentar tanto el precio de sus exportaciones en el mercado internacional como de sus demandas por trabajo calificado, lo que reduce sus tasas de desempleo. Esos efectos favorables se reducen para el trabajo calificado por la existencia de costos de enganche y de contratación de mano de obra. Además los salarios que se pagan, especialmente para los trabajadores calificados, deben aumentar, lo que amortigua la reducción de su tasa de desempleo en la ciudad (Stiglitz, 1974).

Por otra parte, como la economía se abre a la competencia externa, muchas empresas tienen que reestructurarse para permanecer en el mercado, pero otras tienen que cerrar. En contraste, el sector importable tiende a perder su participación dentro del producto de la economía de la capital y por consiguiente la demanda de trabajo calificado en este sector se contrae. Los salarios en estas actividades deben rezagarse frente a las actividades exportables.¹

Luego, dos fuerzas opuestas afectan las tasas de desempleo de los trabajadores calificados. Por una parte, existe una correlación positiva entre la liberalización comercial y la demanda de trabajo calificado en el sector exportador, así el desempleo tiende a caer en este sector. Por otra parte, existe un efecto desfavorable sobre el sector importable y el desempleo en este sector tiende a aumentar. Si el sector de importables en la ciudad es mayor, la tasa de desempleo aumenta.

Esos efectos sin embargo se reducen por los costos de entrenamiento y enganche de los trabajadores calificados. Es bien conocido que la creación de puestos de trabajo toma tiempo, mientras que la destrucción es inmediata.

1.2 Trabajo no calificado

Los impactos sobre el trabajo no calificado son como siguen. Dependiendo del componente importado en la producción de las mercancías de los exportables, la reducción de los aranceles podría orientar a la reducción de la demanda del trabajo no

¹ Las consecuencias de la liberalización comercial sobre la relación de los salarios de los trabajadores calificados y no calificados se presenta en Chaudhuri y Shigemí (2007). Para el caso colombiano en Guzmán *et al.* (2009).

calificado en este sector. Esto tiene sentido cuando las empresas en este sector pueden importar bienes intermedios a bajos precios y sustituir este tipo de bienes producidos localmente por bienes importados. Las fricciones de la movilidad laboral parecen no tener una fuerte tendencia a minimizar ese resultado, pero ese efecto negativo se reduce si las actividades de exportación son muy intensivas en trabajo calificado. Es decir, si la participación del trabajo no calificado en estas actividades es baja.

La posible caída de la demanda de trabajo no calificado en el sector exportador y el rezago de sus salarios reales respecto a los del trabajo calificado permiten a los sectores de los importables y de los no transables aumentar sus demandas por este tipo de trabajadores; no obstante, las menores barreras arancelarias afectan negativamente el sector de los importables. El efecto neto de la demanda por trabajadores no calificados, con efectos contrapuestos en los importables, dependerá de cuál es el efecto dominante en este último sector. Si el efecto dominante en los importables es la menor demanda por trabajo no calificado, entonces la reducción de las barreras comerciales afectaría negativamente la demanda por este tipo de trabajo. A su turno, una alta migración de trabajo de las actividades transables a las no transables e informales podría explicar también bajos niveles de productividad en la economía.

Si faltan oportunidades económicas en el sector de no transables e informales, donde los costos de entrada son relativamente bajos, algunos trabajadores son forzados a estar desempleados. Pero en la medida en que el sector de los exportables se expande, esos efectos negativos tienden a reducirse.

2. Demandas de trabajo mixtas

Debe tenerse en cuenta que la expansión del comercio internacional tiene consecuencias sobre el crecimiento de actividades económicas complementarias, como también sobre las demandas de trabajo y los flujos de comercio. En efecto, deben generarse crecimientos en las actividades que apoyan las de estrictamente de producción (como los dependencias de adquisiciones, organización y adiestramiento de personal), además del comercio, las actividades empresariales y los negocios en general.

Una implicación adicional son los diferenciales de salarios que surgen de la imperfecta movilidad laboral. Una vez la asignación de la fuerza laboral se establece, la cual constituye un nuevo equilibrio, se configuran diferencias salariales entre sectores. La liberalización del comercio conduce a aumentar la brecha entre el trabajo calificado de las actividades económicas de los exportables e importables. En la medida en que el sector exportable se expande, la brecha salarial entre los trabajadores no calificados formales e informales se expande por el aumento de los trabajadores en la informalidad.

3. Análisis sectorial

En la primera subsección se presenta la composición de la actividad económica sectorial y la de los flujos de las exportaciones e importaciones de la ciudad capital. En la segunda subsección se estudia la composición del empleo generado y su nivel de calificación

medido por los años de educación de los ocupados.

3.1 Nivel de actividad y comercio exterior

Además de reseñar la estructura económica y los flujos de comercio exterior de la ciudad de Bogotá, se presenta, por su importancia, el detalle de las actividades relacionadas con las manufactureras.

En el período 2008-2011 las principales actividades de Bogotá y su región fueron las no transables internacionalmente (v. tabla 3.1), que en promedio son algo menos del 88%; y le siguieron en importancia la de manufacturas, con cerca del 12%. Entre las no transables internacionalmente se encuentran, en orden de importancia, las siguientes: actividades inmobiliarias (16%); agregación de los servicios de defensa, salud y educación (14,6%). El comercio de la ciudad, que tiene alta relación con los flujos de comercio internacional, es significativo en términos económicos (12,5%) y aunque el porcentaje de las actividades empresariales no es alto (9,0%), con los acuerdos de libre comercio su importancia aumentará.

“El comercio de la ciudad, que tiene alta relación con los flujos de comercio internacional es significativo en términos económicos.”

Tabla 3.1. Estructura de la economía y de los flujos de comercio de Bogotá

Actividades económicas	PIB				Exportaciones				Importaciones			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Composición sectorial				Composición sectorial				Composición sectorial			
Agricultura, sivilcultura, pezca y carbón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,8	1,5	1,3	2,3	2,4	2,4	2,2
Petróleo y derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	5,7	15,0	15,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Metales metalíferos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Minerales no metálicos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Industria	12,9	12,2	11,8	11,5	95,6	89,6	83,0	82,5	97,2	97,5	97,5	97,6
Resto de la economía	86,9	87,6	88,0	88,3	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, cuentas nacionales y comercio exterior.

Las exportaciones de la capital y su región han sido tradicionalmente de manufacturas. En el 2008 su participación dentro del total exportado registrado en la ciudad superó el 95% y en el 2011 cayó al 82,5% como consecuencia del repunte de las mineras (tabla 3.1). Estas últimas en el 2008 representaban cerca del 4% dentro del total exportado

y en el 2011 sobrepasaron el 15%. El rubro de las actividades empresariales (que se encuentra en el resto de la economía) no alcanza a explicar el 1% de los ingresos por exportaciones (tabla 3.1).

En relación con el patrón de la composición de las importaciones, se indica que es similar al de las exportaciones. Las importaciones de manufacturas explican más del 97% del total registrado en la ciudad y su región. El resto, menos del 3%, se relaciona en su mayoría con productos agrícolas (tabla 3.1).

Tabla 3.2. Balanza comercial sobre comercio global de Bogotá

	2008	2009	2010	2011
Primarios	-44,4	-9,0	3,6	5,1
Manufacturas	-60,7	-68,1	-75,6	-77,5
Resto	40,5	81,2	66,8	56,3
Total	-60,1	-65,8	-72,0	-73,9

Fuente: DANE-DIAN.

Nota: las exportaciones son FOB y las importaciones CIF.

Para el período 2008-2011 la tabla 3.2 relaciona la balanza comercial, exportaciones menos importaciones, sobre el comercio global, exportaciones más importaciones. Este cuadro muestra que Bogotá es un importador neto, lo que se explica naturalmente por las mayores importaciones de manufacturas con respecto a las correspondientes exportaciones. El rubro del resto, que presenta una balanza superavitaria, se relaciona básicamente con actividades de comercio, que en términos de participación del comercio exterior es significativamente pequeño. La balanza para el sector primario registra un cambio significativo de signo, deficitario a superavitario, básicamente por las exportaciones mineras que se registran en Bogotá y su región.

La estructura industrial de Bogotá se presenta en las cuatro primeras columnas de la tabla 3.3. Las ramas industriales con mayor participación de ventas en la ciudad son la producción de alimentos (28%); le siguen en importancia los productos químicos (17%), automotores (9,5%), productos del caucho y plásticos (8,0%), textiles (4,5%) y minerales no metálicos (4,5%). La participación del resto de actividades manufactureras es pequeña y se encuentran por debajo del 3,5%.

“Cabe destacar que la relación entre las exportaciones y las ventas totales presenta una clara tendencia negativa.”

Cabe destacar que la relación entre las exportaciones y las ventas totales presenta una clara tendencia negativa (tabla 3.3). En efecto, esa relación en el 2008 fue del 13,9% y en el 2011 del 8,5%. Las actividades industriales más exportadoras son escasas en número. De las veinte relacionadas en la tabla 3.3, solo cuatro exportaron en promedio más de 30% de sus ventas. Esas industrias fueron: refinación de petróleo (487,6%),

aparatos de radio y televisión (54,4%), instrumentos médicos y ópticos (35,7%) y equipo de transporte (1100,7%). Las tasas superiores a 100% se explicarían por la presencia de algunas empresas que están localizadas fuera de Bogotá pero que registran sus exportaciones en la ciudad. También pueden darse casos de empresas que, además de vender su producción local, también importan mercancías para su venta externa.²

Tabla 3.3. Manufacturas de Bogotá: composición y comercio exterior (%)

<i>Ramas industriales</i>	<i>Participación ventas</i>				<i>Exportaciones/ventas</i>				<i>Importaciones/ventas</i>			
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Producción carne y pescado	28,7	27,6	28,1	23,1	5,3	3,8	3,6	4,7	7,0	7,5	9,1	9,3
Textiles	5,3	4,5	4,5	3,5	30,1	27,0	15,1	17,7	27,6	33,5	40,0	51,7
Prendas de vestir	2,6	3,1	2,1	1,8	26,1	13,6	18,1	14,0	17,2	15,4	24,8	35,7
Calzado	1,5	1,5	1,6	1,4	26,6	23,3	21,1	17,2	33,1	38,6	47,7	61,7
Productos de madera	0,3	0,4	3,4	0,2	13,9	8,5	0,6	6,4	105,4	69,4	10,4	97,2
Papel y cartón	2,4	2,0	3,0	2,3	6,9	7,4	1,8	2,4	35,3	42,2	33,4	33,3
Edición	3,7	3,9	0,6	2,8	14,5	14,5	68,7	12,5	12,7	11,4	85,2	13,5
Refinación de petróleo	0,7	5,0	1,3	0,0	93,1	7,4	27,7	1822,2	38,9	3,5	87,9	20747,6
Productos químicos	14,5	16,2	17,0	28,8	14,2	14,4	10,8	4,9	64,7	66,9	66,1	33,0
Caucho y plásticos	8,1	7,5	8,0	8,6	9,9	10,2	8,2	6,2	17,4	18,4	21,8	20,1
Minerales no metálicos	4,8	4,3	4,7	4,0	5,4	7,2	5,2	5,3	12,5	13,5	13,6	14,7
Metalurgia	1,9	1,4	1,5	1,4	46,5	13,9	18,2	16,1	125,1	116,1	159,1	188,2
Productos de metal	4,0	3,6	3,9	3,1	10,3	9,2	6,4	5,4	25,9	26,8	31,4	41,1
Maquinaria y equipo	2,9	3,0	3,2	4,4	18,3	17,7	11,1	7,5	239,7	216,3	234,2	161,5
Aparatos eléctricos	5,3	3,7	3,1	1,5	16,0	25,1	10,1	15,8	124,7	156,6	213,7	362,8
Aparatos de radio y televisión	0,1	0,7	0,8	1,3	151,3	33,0	24,2	9,1	8131,3	807,6	914,5	485,0
Instrumentos médicos y ópticos	0,3	0,3	0,3	0,3	36,0	51,2	25,9	29,6	1085,5	958,7	1021,6	932,4

² Las ventas locales son pequeñas respecto al total exportado si se registran en Bogotá exportaciones producidas en otra localidad o, en algunos casos, por la existencia de sobrefacturación de las exportaciones.

Tabla 3.3. Manufacturas de Bogotá: composición y comercio exterior (%)

Ramas industriales	Participación ventas				Exportaciones/ventas				Importaciones/ventas			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Vehículos automotores	9,5	7,7	9,1	8,3	12,7	6,6	6,6	5,8	46,3	52,5	75,7	105,9
Equipo de transporte	0,1	0,1	0,1	0,1	843,0	538,2	905,2	2116,6	7873,6	15517,8	8256,6	12538,0
Otros	3,6	3,5	3,7	3,0	13,5	10,7	9,0	8,5	29,9	28,4	32,7	38,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	13,9	11,2	9,2	8,5	56,8	59,2	66,5	66,9

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera

Al contrario de las exportaciones, un alto porcentaje de las demandas de manufacturas es abastecido con importaciones; además, el

crecimiento de estas últimas supera ampliamente el crecimiento de las ventas internas de las empresas locales. La relación entre las importaciones y las ventas totales de las empresas locales aumentó del 56,8% en el 2008 al 66,9% en el 2011.

“Un alto porcentaje de las demandas de manufacturas es abastecido con importaciones.”

Los mercados de manufacturas que registran menos del 40% de importaciones con respecto a las ventas totales de las empresas que operan en la capital son: alimentos (8,2%), prendas de vestir (23,3%), caucho y plásticos (19,4%) y minerales no metálicos (13,6%). Para el resto de los mercados, que se relacionan con dieciséis ramas industriales, son abastecidos en alta proporción con importaciones, registrándose casos donde las importaciones son más de ocho veces superiores a las ventas de las empresas locales. Estos últimos casos son: aparatos de radio y televisión, instrumentos médicos y ópticos, y equipo de transporte.

Las empresas de la capital en general están orientadas a abastecer el mercado local y es relativamente baja su vocación exportadora; y en los casos donde se registran altas exportaciones se debe más a empresas localizadas fuera de la ciudad o tal vez a comercializadoras de importaciones-exportaciones. Las importaciones, al contrario de las exportaciones, son una fuente importante para abastecer las demandas de la ciudad, especialmente en lo que son bienes de capital y metalurgia. La participación de las importaciones es menor en los mercados de bienes de consumo y algunos bienes intermedios. Entre los últimos se encuentran los minerales no metálicos y productos de metal.

4. Estructura económica de los empleados³

El total de ocupados de Bogotá en el 2011 fue de 3,8 millones de personas, con un crecimiento promedio en el período 2008-2011 del 4,5%. Sin embargo, el número de personas a las que en la encuesta se les registran ingresos es significativamente inferior (tabla 3.4). En el 2011 estos últimos no superaron los 2,2 millones y su crecimiento en el período de cuatro años de referencia fue

3 La información y los cálculos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) se tomaron de los datos de mitad de año.

similar al que se contabiliza como del total de los ocupados (4,6%). El análisis que se llevará a cabo a continuación, se realizará con base en los ocupados a los que se les registra algún ingreso. Por esta razón algunas tasas, como las de desempleo, serán mayores a las calculadas oficialmente.

Tabla 3.4. Total ocupados: Bogotá

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Con ingresos</i>	<i>Proporción con ingresos</i>
2008	3.233.779	1.785.612	55,2
2009	3.400.653	1.910.378	56,2
2010	3.524.469	1.967.110	55,8
2011	3.858.912	2.136.932	55,4

Fuente: DANE, Gran Encuesta de Hogares.

La evolución de la estructura de empleo remunerado en Bogotá para el período 2008-2011 presenta tres rasgos sobresalientes (tabla 3.5). Primero, los sectores que más demandan trabajo han sido los siguientes: la industria, el comercio, los hoteles y restaurantes, las actividades inmobiliarias y empresariales, y la administración pública; segundo, las manufacturas han perdido cerca de nueve puntos en su participación, al caer del 25,4% en el 2008 al 16,9% en el 2011; y, tercero, los sectores del comercio, hoteles y las actividades inmobiliarias, empresariales y la administración pública lo han ganado. En menor grado se encuentran los servicios públicos y la construcción, que aumentaron su participación en cerca de dos puntos porcentuales.

La implicación económica de lo anterior, en términos de la dinámica económica de Bogotá, es que los efectos del comercio internacional no son los directos (de los sectores exportables e importables), sino que por lo contrario se dan de manera ampliada mediante las relaciones derivadas de la actividad real y del mismo comercio internacional. En efecto, en la ciudad se concentra parte importante de las actividades gerenciales y administrativas de las empresas, lo que se relaciona con todo tipo de negocios: empresariales, comerciales y de las demandas logísticas de las empresas (servicios hoteleros, de capacitación y tecnológicos).

“En términos de la dinámica económica de Bogotá, los efectos del comercio internacional no son los directos”

Tabla 3.5. Estructura del empleo en Bogotá

<i>Actividades económicas</i>	<i>Empleo</i>			
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
	<i>Composición sectorial</i>			
Agricultura y minería	0,8	1,0	1,8	2,4

Tabla 3.5. Estructura del empleo en Bogotá

<i>Actividades económicas</i>	<i>Empleo</i>			
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
	<i>Composición sectorial</i>			
Manufacturas	25,4	18,5	15,0	16,9
Energía, gas, agua y construcción	4,2	5,3	5,6	6,1
Comercio y hoteles	17,0	23,1	24,8	23,3
Transporte y comunicaciones	14,8	12,7	12,9	13,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y administración pública	15,7	18,6	16,4	18,6
Educación y salud	12,0	10,9	14,9	10,1
Otros	10,2	9,9	8,6	9,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total número de ocupados	1.785.612	1.910.378	1.967.110	2.136.932

Fuente: Gran Encuesta de Hogares.

Por otra parte, los trabajadores de Bogotá con bachillerato completo, que se clasifican aquí como calificados, dan cuenta de aproximadamente el 43% de la fuerza laboral remunerada en Bogotá (tabla 3.6). Las actividades económicas con mayor demanda de trabajo calificado son naturalmente las de educación y salud, que superan el 70%; le siguen en importancia las de transporte y comunicaciones, las actividades inmobiliarias y gerenciales y la administración pública, que son cercanas al 60%. Para el resto de sectores, como las manufacturas y el de comercio y hoteles, se incorpora menos trabajo calificado.

Tabla 3.6. Participación ocupados calificados

<i>Actividades económicas</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
		<i>Composición sectorial</i>		
Agricultura y minería	43,7	50,4	77,1	63,5
Manufacturas	32,2	26,9	28,1	32,7
Energía, gas, agua y construcción	29,9	13,0	12,3	26,0
Comercio y hoteles	34,5	25,9	37,7	32,5
Transporte y comunicaciones	59,8	46,7	60,9	52,1
Actividades inmobiliarias, empresariales y administración pública	62,1	42,3	67,5	58,0
Educación y salud	73,9	75,7	67,2	76,2

Tabla 3.6. Participación ocupados calificados

<i>Actividades económicas</i>	<i>Composición sectorial</i>			
	2008	2009	2010	2011
Otros	19,6	11,1	23,5	19,0
Total	45,1	35,3	46,6	43,4

Fuente: DANE, Gran Encuesta de Hogares.

Nota: calificados, con bachillerato completo.

La participación de los ocupados calificados en manufacturas mostró una tendencia fluctuante, siendo en el 2008 del 32,2% y en el 2011 del 32,7% (tabla 3.6). Asimismo, la tendencia de los ocupados calificados en el comercio y hoteles fluctuó del 34,5% al 32,5%. Los ocupados calificados en las actividades inmobiliarias, empresariales y en la administración pública se encuentran entre el 15 y el 18% del total de ocupados de la capital, siendo la participación de los empleados calificados en la administración pública sobre el total de este tipo de ocupados de aproximadamente el 5%.

De acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera, que incorpora a las unidades de producción con diez o más trabajadores, el total de los ocupados en este sector no superó las 170.000 personas en los cuatro años de estudio, número que corresponde aproximadamente al 8,5% de los ocupados con asignación de ingresos, según la encuesta de hogares (tabla 3.7). El 66% de los ocupados en las manufacturas se encuentra en tres industrias de bienes finales (carne y pescado, textiles y prendas de vestir) y en tres de bienes intermedio (industria editorial, productos químicos y caucho, y plásticos). El 34% restante se encuentra distribuido en las restantes 14 ramas industriales. En términos generales puede indicarse que la actividad de manufacturas tiene baja capacidad de absorber empleo en la ciudad.

Tabla 3.7. Total de ocupados en manufactura: Bogotá

<i>Ramas industriales</i>	<i>Número de ocupados</i>				<i>Participación de ocupados (%)</i>			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Producción carne y pescado	21.268	24.589	25.691	25.180	13,1	14,8	15,1	15,2
Textiles	17.616	14.021	14.118	13.505	10,8	8,4	8,3	8,2
Prendas de vestir	16.496	15.115	14.767	14.863	10,1	9,1	8,7	9,0
Calzado	4978	5255	5786	6316	3,1	3,2	3,4	3,8
Productos de madera	1195	1473	4283	1189	0,7	0,9	2,5	0,7
Papel y cartón	4033	2866	8644	2758	2,5	1,7	5,1	1,7
Edición	16.140	17.016	8465	16.503	9,9	10,2	5,0	10,0

Tabla 3.7. Total de ocupados en manufactura: Bogotá

<i>Ramas industriales</i>	<i>Número de ocupados</i>				<i>Participación de ocupados (%)</i>			
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Refinación de petróleo	321	390	454	1221	0,2	0,2	0,3	0,7
Productos químicos	19.182	20.530	21.045	22.082	11,8	12,3	12,4	13,3
Caucho y plásticos	15.044	15.888	16.475	16.731	9,2	9,5	9,7	10,1
Minerales no metálicos	4190	4636	4491	5214	2,6	2,8	2,6	3,1
Metalurgia	1881	1752	1843	1755	1,2	1,1	1,1	1,1
Productos de metal	8612	9565	10.717	10.692	5,3	5,7	6,3	6,5
Maquinaria y equipo	8057	8926	9243	9643	4,9	5,4	5,4	5,8
Aparatos eléctricos	5437	6341	4558	4840	3,3	3,8	2,7	2,9
Aparatos de radio y televisión	416	355	1230	147	0,3	0,2	0,7	0,1
Instrumentos médicos y ópticos	1108	1535	1634	1532	0,7	0,9	1,0	0,9
Vehículos automotores	6804	5646	5874	6448	4,2	3,4	3,5	3,9
Equipo de transporte	686	865	903	975	0,4	0,5	0,5	0,6
Otros	9495	9679	9719	4041	5,8	5,8	5,7	2,4
Total	162.959	166.443	169.940	165.635	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

Las demandas de trabajo calificado en manufacturas, como se señaló atrás, no son las más altas en el ámbito sectorial en la ciudad. La tabla 3.8 relaciona los trabajadores calificados con el total de ocupados en la manufactura, definiéndose los primeros como aquellos ocupados en funciones de administración y ventas, y a los tecnólogos. En el período 2008-2011 los calificados fueron aproximadamente el 43% de la fuerza laboral ocupada en la manufactura bogotana. Las ramas industriales más intensivas en trabajo calificado fueron las siguientes: industria editorial, refinación del petróleo, productos químicos y aparatos eléctricos.

Tabla 3.8. Ocupados calificados en manufacturas: Bogotá

<i>Ramas industriales</i>	<i>Calificados</i>				<i>Participación calificados (%)</i>			
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Producción carne y pescado	10.263	11.795	12.343	11.964	48,3	48,0	48,0	47,5
Textiles	5747	4349	4596	4229	32,6	31,0	32,6	31,3
Prendas de vestir	4114	3586	3354	3974	24,9	23,7	22,7	26,7
Calzado	1141	1363	1543	1791	22,9	25,9	26,7	28,4

Tabla 3.8. Ocupados calificados en manufacturas: Bogotá

Ramas industriales	Calificados				Participación calificados (%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Productos de madera	284	348	1272	251	23,8	23,6	29,7	21,1
Papel y cartón	1357	992	6829	941	33,6	34,6	79,0	34,1
Edición	10.848	9989	3453	10.053	67,2	58,7	40,8	60,9
Refinación de petróleo	237	274	305	539	73,8	70,3	67,2	44,1
Productos químicos	12.662	13.484	13.936	14.775	66,0	65,7	66,2	66,9
Caucho y plásticos	5293	5883	6164	6241	35,2	37,0	37,4	37,3
Minerales no metálicos	1201	1333	1326	1478	28,7	28,8	29,5	28,3
Metalurgia	562	528	543	511	29,9	30,1	29,5	29,1
Productos de metal	3058	3475	3706	3804	35,5	36,3	34,6	35,6
Maquinaria y equipo	3351	3477	3752	3885	41,6	39,0	40,6	40,3
Aparatos eléctricos	2788	3363	2564	2604	51,3	53,0	56,3	53,8
Aparatos de radio y televisión	169	112	571	59	40,6	31,5	46,4	40,1
Instrumentos médicos y ópticos	441	548	555	599	39,8	35,7	34,0	39,1
Vehículos automotores	1965	2161	1983	2035	28,9	38,3	33,8	31,6
Equipo de transporte	195	302	286	337	28,4	34,9	31,7	34,6
Otros	3422	3620	3531	1764	36,0	37,4	36,3	43,7
Total	69.098	70.982	72.612	71.834	42,4	42,6	42,7	43,4

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

Nota: calificados se toman como los ocupados en administración y ventas y los tecnólogos.

Existe la dificultad con la información anterior de caracterizar si el comercio internacional afecta o no las demandas de trabajo calificado, en el sentido de que las ramas industriales que aumentan las exportaciones en relación con las ventas totales intensificarían las demandas por trabajo más calificado y las ramas industriales con mayor competencia de las importaciones presentarían el efecto contrario. Para realizar este análisis se necesitaría estudiar un mayor número de años y aumentar el nivel de desagregación en el estudio. Lo ideal sería el análisis estadístico de firmas, para particularizar las decisiones de las empresas de sus demandas y condicionar el análisis de acuerdo con el tamaño de las empresas.

5. Ingresos

La brecha entre los ingresos de los empleados calificados y no calificados se amplió en el período considerado. El ingreso promedio a precios del 2008 de los trabajadores no

calificados se situó cerca de \$900.000 mensuales, mientras que el de los trabajadores calificados superó los tres millones de pesos (tabla 3.9).⁴ La relación entre los ingresos a precios del 2008 de los trabajadores calificados y no calificados aumentó de 2,8 en el 2008 a 3,9 veces en el 2011 (tabla 3.9).

Tabla 3.9. Ingresos promedio en Bogotá (pesos del 2008)

Actividad económica	Trabajadores no calificados				Trabajadores calificados			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Agricultura y minería	892.767	899.852	919.446	1.126.450	517.1186	4.297.380	7.792.458	13.998.352
Manufacturas	792.654	794.157	970.247	985.622	2.527.129	2.958.092	1.931.343	4.674.032
Energía, gas, agua y construcción	770.101	603.091	842.703	754.499	1.903.767	3.758.698	2.068.500	2.092.216
Comercio y hoteles	864.622	682.914	804.008	809.737	1.975.962	1.340.714	2.753.776	2.414.718
Transporte y comunicaciones	824.891	1.226.760	2.038.942	999.690	2.204.108	4.225.130	4.234.970	4.779.580
Actividades inmobiliarias, empresariales y administración pública	898.815	972.981	1.134.812	1.225.798	2.141.518	2.787.480	3.892.091	2.913.300
Educación y salud	843.956	920.154	978.916	1.141.725	2.355.777	2.031.987	3.104.374	2.634.724
Otros	584.467	600.506	562.631	648.296	1.740.263	1.103.832	2.596.233	1.159.624
Promedio	793.823	805.600	977.972	917.464	2.261.709	2.618.591	3.316.295	3.5947.32

Fuente: Gran Encuesta de Hogares.

Nota: calificados si tiene el bachillerato completo.

Sin incluir el primer rubro de la tabla 3.9, que en esencia es minería, los trabajadores que recibieron en promedio las remuneraciones más altas fueron los pertenecientes a los sectores de transporte y comunicaciones, seguidos por los de manufacturas (tabla 3.9). Para los trabajadores no calificados, la varianza entre los ingresos es menor que para los calificados y los mejor remunerados se encuentran en los mismos sectores señalados para los trabajadores calificados. Vale decir que el sector con las mayores relaciones de importaciones, como son las manufacturas y las actividades que de alguna manera tienen relación directa con el comercio internacional, presentan las remuneraciones más altas.

En el trabajo de Guzmán *et al.* (2008) se analizó el comportamiento de la demanda relativa del trabajo calificado con respecto al no calificado, en

⁴ Dentro de los ingresos se incluyen los salarios y las prestaciones sociales, además de cualquier otra remuneración no monetaria.

función de sus salarios relativos y del nivel de la actividad sectorial nacional.⁵ Las estimaciones que se relacionan en la tabla 3.10 son por efectos fijos (*panel data*), tanto para el período 1982-2000 como para los subperíodos 1982-1991 y 1992-2000, siendo la fuente estadística de los ingresos y del número de ocupados, la Encuesta de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para las siete principales ciudades,⁶ del PIB trimestral nacional de 1982-1993, los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de 1994-2000, las cuentas nacionales trimestrales del DANE. Para la estimación de los efectos específicos individuales se tomaron las siete ciudades (tabla 3.10).⁷

Tabla 3.10. Panel para explicar la relación entre la demanda del trabajo calificado y el no calificado

<i>Efectos fijos</i>	<i>1982_T-2000_{IV}</i>	<i>1982_T-1991_{IV}</i>	<i>1992_T-2000_{IV}</i>
Constante	-10,442*** (-22,57)	-5,301*** (-13,31)	-7,461*** (-18,34)
Relación de los salarios de calificados a no calificados	-0,285 (-6,87)	-0,379 (-6,77)	-0,281 (-4,59)
Logaritmo del nivel de actividad sectorial	0,567 *** (21,61)	0,381 *** (9,86)	0,613 *** (16,32)
Número grupos	7	7	7
Total observaciones	3096	1626	1512
Prob F	0,000	0,000	0,000
R-sq: within	0,186	0,116	0,219
between	0,294	0,203	0,371
overall	0,1717	0,1033	0,2038

(***) variables significativas al 99%.

Los valores entre paréntesis son los estadísticos T.

Número de grupos son las siete ciudades.

Los parámetros estimados son robustos: significativos al 1% y los signos son los esperados teóricamente. Cabe destacar que la elasticidad de sustitución entre el trabajo calificado con respecto al no calificado frente a variaciones de su salario

5 La información estadística que se presenta en este capítulo no permite realizar estimaciones sobre las relaciones explicativas de la demanda relativa del trabajo calificado a no calificado, puesto que el número de observaciones es pequeña. Los resultados de cualquier estimación con esta información no serían significativas estadísticamente.

6 Las siete ciudades son: Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto.

7 Se estimaron paneles de efectos fijos y aleatorios y se aplicó la prueba de Hausman para cada caso. El resultado de esta prueba indicó que los parámetros estimados son probabilísticamente iguales, por lo que se tomaron los resultados de los efectos fijos.

relativo se reduce de $-0,379$ en el período 1982-1991 a $-0,281$ en el período 1992-2000. Por su parte, el efecto del crecimiento económico tiene mayor impacto en las demandas relativas de los trabajadores calificados a los no calificados: su elasticidad aumenta de $0,381$ en los ochenta a $0,613$ en los noventa.⁸

Como se indicó atrás, a cerca del 55% de los ocupados se les asignó una remuneración en la GEIH (v. tablas 3.4 y 3.10), de estos no cotizaban seguridad social el 7,3% en el 2011, siendo esta tasa en el 2008 menor, del 3,5%. Estos últimos podrían considerarse como informales. Además, si a los anteriores que no cotizan seguridad social se les agrega los que no registran remuneración en la GEIH; y esos se relacionan con el total de los ocupados, se tendría la tasa de informalidad. Esa tasa es creciente, al pasar de 46,8% en el 2008 al 48,7% en el 2011 (tabla 3.11). Por otra parte, la tasa de desempleo de la ciudad se redujo del 13,3% en el 2008 al 10,1% en el 2011. De esta manera, la informalidad aumentó y la tasa de desempleo se redujo. Lo anterior confirmaría que con la intensificación de las importaciones en Bogotá se reduce el desempleo y además que el fenómeno del desempleo tiene otros factores explicativos.

Tabla 3.11. Caracterización del mercado laboral en Colombia

	2008	2009	2010	2011
Total ocupados	3.233.779	3.400.653	3.524.469	3.858.912
Ocupados con remuneración	1.785.612	1.910.378	1.967.110	2.136.932
Cotizan (formal)	1.721.443	1.771.635	1.884.587	1.981.141
No cotizan (informal)	64.169	138.742	82.523	155.791
Ocupados sin remuneración (informal)	1.448.167	1.490.275	1.557.359	1.721.980
Tasa de informales (informales/total ocupados)	46,8	47,9	46,5	48,7
Desocupados	494.570	447.717	460.595	431.409
Tasa de desempleo	13,3	11,6	11,6	10,1

Fuente: Gran Encuesta de Hogares.

Nota: calificados son los que tienen el bachillerato completo.

6. Conclusiones

Los resultados más importantes del efecto de los acuerdos de libre comercio sobre el mercado laboral en Bogotá son los siguientes tres: primero, que las actividades comerciables internacionalmente en Bogotá tienen una baja participación en el PIB;

⁸ Con las mismas series estadísticas se corrió una regresión análoga para Bogotá. En vez de usar las siete ciudades para estimar los efectos específicos individuales, se tomaron los nueve sectores de la ciudad. Para el total del período los parámetros estimados fueron estadísticamente significativos, siendo los parámetros estimados de 0,145 con respecto a los salarios relativos y de 0,905 para el logaritmo del PIB trimestral nacional. Esos resultados tienen dos inconvenientes: primero, el signo positivo de los salarios relativos; y segundo, el no relacionarse la estimación con el PIB trimestral de la ciudad, serie estadística que no está disponible.

segundo, que los más productivos son los que tienen relación directa o altamente indirecta con el comercio internacional, como son la industria y las actividades como el transporte y las comunicaciones; y, tercero, que se ha ampliado la brecha entre los trabajadores calificados y no calificados. Las altas tasas de informalidad, que es un tema ya conocido, se relacionaron en el período de estudio con la caída de las tasas de desempleo.

Cabe indicar que las políticas comerciales se toman en el Gobierno central y la administración local no puede abstraerse de este contexto; por lo tanto, sus políticas deben orientarse a optimizar esta situación. Por medio de la internacionalización de las economías se generan dinámicas importantes de actividades derivadas, como son las logísticas de los negocios y todo el engranaje de sus estructuras administrativas y de ventas. La principal recomendación es potenciar la capital de la república como centro de los negocios de la región central del país y tener un nexo importante con las actividades productivas de la agroindustria.

“Las altas tasas de informalidad, que es un tema ya conocido, se relacionaron en el período de estudio con la caída de las tasas de desempleo..”

Los servicios de alto valor se convertirán en motores del crecimiento económico, pero no puede ignorarse que también se requerirá de la solidez de su sector manufacturero, el cual se localizará fuera de la ciudad capital. El factor potencial de la expansión y de los aumentos de las productividades de Bogotá-región deberá darse adicionalmente con la dinámica de las pequeñas y medianas empresas, que tendrán un ambiente favorable con sus interrelaciones con las empresas exportadoras y con la inversión extranjera directa que vendrá al país. Además, no sobra advertir que en la capital se generarán altas demandas por servicios de capacitación, centros de negocios y calificación laboral, que serán fundamentales para aumentar los niveles de competitividad de la región. En este sentido, las instituciones de educación superior tendrán un papel fundamental en el proceso de la internacionalización de la región central de la economía colombiana.

7. Referencias

- BOSH, M., GONI, E. MALONEY, W. (2007). The determinants of rising informality in Brazil: Evidence from gross worker. *World Bank Discussion Paper*, 4375.
- CHAUDHURI, S. y SHIGEMI, Y. (2007). Economic liberalization and wage inequality in the presence of labour market imperfection. *International Review of Economics and Finance*, 16 (4), 592-603.
- ESQUIVEL, G. y RODRÍGUEZ-LÓPEZ, J. A. (2003). Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA. *Journal of Development Economics*, 72 (2), 543-565.
- FAJNZYLBER, P y MALONEY, W. (2005). Labor demand and trade reform in Latin America. *Journal of International Economics*, 66 (2), 423-446.
- FIELDS, G. S. (2009). Segmented labor market models in developing countries. En

- Kincaid, H. y Ross, D. (eds.), *The Oxford Handbook of the Philosophy of Economics*, pp. 476-450. Oxford: Oxford University Press.
- GOLDBERG, P. y PAVCNIK, N. (2003) The response of the informal sector to trade liberalization. *Journal of Development Economics*, 72 (2), 463-496.
- GOLDBERG, P. y PAVCNIK, N. (2005), Trade, wages, and the political of trade protection: Evidence from Colombian trade reforms. *Journal of international Economics*, 66 (1), 75-105.
- GUZMÁN, L., HERNÁNDEZ C. G. y MESA, F. (2009). Aproximación al estudio del mercado laboral colombiano en la fase de la liberalización comercial. *Revista CIFE*, 6, 45-64.
- STIGLITZ, J. E. (1974). Alternative theories of wage determination and unemployment in LDCs: The labor turnover model. *The Quarterly Journal of Economics*, 88 (2), 194-227.
- WEI, G. y SHIGEMI, Y. (2006). Imperfect labor mobility and unemployment in a dual economy. *Review of International Economics*, 34 (4), 698-708.

CAPÍTULO 4

Trabajo decente para los jóvenes en Bogotá: contexto, realidades y perspectivas

Carlos Zorro Sánchez e Ingrid Patiño Sabogal*

* Carlos Zorro Sánchez es doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo de la Escuela de Altos Estudios Sociales en París, Francia. Profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: czorro@uniandes.edu.co. Ingrid Patiño Sabogal es máster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo en el Cider de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: ipatino2@gmail.com.

Introducción

El acceso a un trabajo decente es reconocido hoy como un derecho humano fundamental. Desde la perspectiva del desarrollo humano, es a la vez una oportunidad para que los seres humanos apliquen sus capacidades en beneficio propio y de la sociedad en la que se insertan y una forma para materializar el proyecto de vida de cada uno. En el mundo contemporáneo es claro que una actividad que no reúna los atributos del trabajo decente resulta esterilizante no solo para el individuo que debe realizarla, sino para la sociedad en la que este actúa.

“El acceso a un trabajo decente es reconocido hoy como un derecho humano fundamental..”

Ahora bien, es probablemente en la juventud, período del que en gran medida depende el rumbo que tome cada ser humano en el futuro, cuando resulta más importante que las personas tengan acceso a este tipo de trabajo. Sin embargo, las características tanto de la oferta como de la demanda de trabajo tienden, por el contrario, a que las condiciones del mercado laboral para los jóvenes no satisfagan las exigencias del trabajo decente: ellos no solo carecen todavía de una formación o al menos de una experiencia suficiente para competir con personas que ya han culminado su ciclo de formación y que a lo largo de varios años han logrado acumular un *know how* para realizar su actividad, sino que, por esa misma razón, o bien son descartados por las empresas cuando realizan la selección de su personal, lo que se refleja en altas tasas de desempleo juvenil, o bien, en los casos en que son contratados, tienden a recibir remuneraciones inferiores a las que reciben adultos mayores que desempeñan el mismo tipo de tareas.

Las características anteriores se reflejan con frecuencia en la situación laboral de los jóvenes colombianos y más particularmente en los bogotanos, a las que se refiere principalmente este artículo. En él se presenta en primer lugar el marco conceptual y normativo del trabajo decente, en segundo lugar se muestran a grandes rasgos algunas de sus características en tres niveles: mundial, colombiano y bogotano, y, finalmente, se exponen y discuten algunas de las políticas que han venido siendo aplicadas en estos tres niveles para garantizar la vigencia del trabajo decente juvenil.

1. El trabajo decente de los jóvenes: marco conceptual y normativo

1.1 El trabajo decente, condición del desarrollo humano

El desarrollo humano no es una invención reciente. Mahbub ul Haq afirma esto haciendo

referencia a pensadores políticos y económicos, como Aristóteles, que sostenían que la idea del “bien humano” es la que debe ser promovida por los arreglos sociales (Haq, 2003, p. 17). El concepto de desarrollo ha tenido diferentes significados que van desde la liberación de la opresión hasta la prosperidad material y el florecimiento espiritual. Este documento propone entender el desarrollo como un proceso de cambios sociales, económicos y políticos que mejoran la vida de las personas y que tiene, por tanto, un carácter multidimensional y multisectorial (Alkire y Deneulin, 2009, p. 4).

En el desarrollo humano el ser humano es un fin en sí mismo. Sus principales conceptos son los *funcionamientos* que son los logros del ser y del hacer, considerados valiosos por los individuos, y las *capacidades* que son un “tipo de libertad fundamental” para elegir entre

“En el desarrollo humano el ser humano es un fin en sí mismo.”

diferentes opciones de estilos de vida (Sen, 2000, p. 100).¹ Los funcionamientos y las capacidades se combinan para que se pueda escoger la clase de vida que se quiere vivir. De esta manera, el enfoque permite observar todos los cambios en la calidad de vida de una persona (Alkire, 2005, p. 119), pues no solo se está valorando lo que una persona es capaz de ser o hacer, sino lo que puede lograr en esos mismos ámbitos, de acuerdo con las oportunidades y libertades que tenga.

El crecimiento económico es importante para el desarrollo humano pero solo como un medio que contribuye al bienestar. Dicho desarrollo propone trasladar el foco de la preocupación de los agregados macroeconómicos al individuo como centro del proceso de desarrollo y florecimiento humanos.² Se cambian entonces los parámetros de logro pasando del ingreso a lo que las personas pueden hacer y ser con sus vidas (Alkire y Deneulin, 2009, p. 23). Darle importancia a lo que la gente considera como valioso, entre otras cosas, ha llevado al desarrollo humano a convertirse en un paradigma crítico de las visiones económicas convencionales del desarrollo.

Una de las características fundamentales del desarrollo humano es el énfasis que se otorga a los derechos a los que toda persona es acreedora. De acuerdo con Sen, “El marco del pensamiento basado en los derechos se extiende del ámbito de la pura legalidad al ámbito más amplio de la ética social. Estos derechos pueden considerarse más como derechos anteriores que como derechos posteriores al reconocimiento jurídico” (2000, p. XX)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha dirigido sus políticas hacia este tipo de desarrollo, porque no solo se establecen estrategias para generar ingresos sino que se garantizan y promueven derechos laborales como la protección social, seguridad y

1 “Mientras que la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos: las distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir esta persona” (Sen, 2000, p. 100).

2 El florecimiento humano puede ser entendido como el “desarrollo de las fuerzas esenciales humanas, es decir como desarrollo y satisfacción de necesidades, y desarrollo y aplicación de capacidades” (Boltvinik, 2007, p. 56).

participación (OIT, 1999, p. 9). La OIT se fundó después de la Primera Guerra Mundial y, aunque el contexto internacional ha cambiado, una parte de su finalidad inicial sigue siendo válida porque propende por las condiciones de vida de los trabajadores (OIT, 1999, p. 1). En 1999, en la Conferencia Internacional del Trabajo, ese objetivo se ampliaría con la idea de promover oportunidades para que las personas pudieran conseguir un trabajo decente (OIT, 2007, p. 18). La OIT convirtió, desde esa fecha, al trabajo decente en el centro de atención porque en sus memorias se declara como un “problema capital de nuestro tiempo” (OIT, 1999, p. v).

El trabajo decente, según la OIT es:

Un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres (OIT, 2007, p. 49).

Esta definición reúne los conceptos de capacidades y funcionamientos del desarrollo humano porque promueve las libertades y oportunidades, y destaca lo que es considerado valioso por los individuos en cuanto a un trabajo productivo a través de principios como la equidad, seguridad y dignidad humana (OIT, 1999, p. 4).

El trabajo decente privilegia también otra de las características del desarrollo humano, la agencia. Los agentes activos son aquellos que influyen en la toma de decisiones tanto individuales como colectivas (Sen, 2000, p. 170) de acuerdo con las metas u objetivos que la persona considere importantes (Sen, 1985, p. 203). Los actores del desarrollo humano promueven cambios y por lo tanto se hacen responsables³ de estos. La definición anterior de trabajo decente incluye la agencia porque considera a las personas como constructores y responsables de sus planes de vida, lo cual, como ya se ha mencionado, está estrecha y específicamente relacionado con la etapa de la juventud y su construcción de identidad y formación de autonomía. Además, tener un trabajo con las características mencionadas se puede convertir en un medio para que los jóvenes asuman un papel de agentes activos que están aportando a la prosperidad futura de sus países (OIT, 2007, p. 39).

Ahora bien, como lo señala Pineda (2007, p. 202), “Desde la perspectiva de las capacidades, un buen empleo sería aquel cuyos funcionamientos configuran el desarrollo de mejores capacidades para ser y hacer, para lograr mayores grados de libertad”. En este sentido el autor define la calidad del empleo como *“todas aquellas dimensiones relacionadas con el trabajo de las personas que le permiten a estas el desarrollo de sus capacidades, ampliar sus opciones de vida y obtener mayores grados de libertad”* (subrayado en el original). Aunque la

3 Para Sen la importancia de la agencia está relacionada con la responsabilidad y el reconocimiento por el propio individuo y la sociedad (1985, p. 204).

calidad del empleo ha sido un concepto diferente pero complementario del trabajo decente, se reconoce que ambos constituyen un fenómeno complejo y multidimensional (Pineda y Acosta, 2009).

1.2 Juventud y desarrollo humano

Definir la condición de juventud es algo complejo, debido a que es una categoría que se ha ido construyendo socialmente (Castro, 2005, p. 1; Alcaldía Mayor, 2010, p. 13) y sus significados varían dependiendo del contexto como sociedades, culturas, etnias, géneros (Cepal, 2000, p. 1) y del tiempo. Considerada como un período de transición o un proceso de tránsito en el que el niño pasa a ser adulto, tiene cambios físicos y psíquicos significativos, esta etapa del ciclo de vida se identifica en la mayoría de países del mundo con un rango etario promedio entre los 15 y 24 años (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2003, p. 5; Organización Iberoamericana de Juventud [OIJ], 2005, p. 5). En Colombia es entre 14 y 28 años, según la Ley 1622 del 2013. Esta división es arbitraria porque simplemente es un límite operativo que fijan los Gobiernos y organismos internacionales para poder identificar y formular normas y políticas para los jóvenes (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo [Cider] *et al.*, 2003, p. 11). Asimismo, es un proceso de formación de identidad,⁴ de preparación para asumir las responsabilidades de la adultez desde ser autónomo, tomar decisiones hasta ingresar al mercado de trabajo y formar una familia (Cider *et al.*, 2003a, p. 37).

Es posible comprender la importancia de esta etapa en el proceso de desarrollo de los jóvenes, a partir de la observación de Rodríguez (2011a, p. 6) cuando señala que las dos grandes preguntas a las que deben dar respuesta los jóvenes son “qué y quién quiero ser” y “cómo voy a construirme un lugar en el mundo, sin depender de mis padres u otros adultos referentes”. Es entonces en la juventud cuando se adquieren y desarrollan las habilidades, se conocen las limitaciones y se sientan las bases para llegar a ser un adulto independiente pero a la vez partícipe de los proyectos de una nación (Furlong, 2009, pp. 42-44).

Las percepciones con respecto a la juventud son contradictorias, lo que se explica en parte por su tendencia a rebelarse contra las normas establecidas. Esto hace, por ejemplo, que a veces se le mire como sinónimo de violencia⁵ y a veces como la portadora de esperanza para un mundo mejor, colectivo social fundamental (Míngote y Requeña, 2008, p. 29), actor estratégico del desarrollo (Rodríguez, 2011, pp. 37-78). Todas estas perspectivas de la juventud provienen de las cinco características de esta etapa: exploración de la identidad, inestabilidad, egocentrismo, el sentimiento de estar en medio (no se es niño pero tampoco adulto) y la edad de las posibilidades (Arnett, 2007, p. 13).

El problema es que los jóvenes se enfrentan a realidades difíciles. Algunos expertos

4 “Es un período volátil de formación de la identidad, turbulento, traumático. En la primera mitad del siglo XX la categoría ya es de común aceptación” (Castro, 2005, p. 5).

5 Lo que se justifica con cifras como por ejemplo las que llevan a afirmar a la Cepal, a justo título (2008, p. 95) que “el número de defunciones de jóvenes por causas violentas es alarmante”.

señalan que “hay un conflicto no resuelto entre las propias potencialidades y las dificultades para activarlas” (Requeña, 2008, p. 62). En situaciones de crisis social los jóvenes pueden experimentar varias paradojas: tienen más acceso a la educación pero menos empleo, más acceso a la información y menos al poder, más expectativas de autonomía pero menos opciones para materializarlas efectivamente, de salud pero menor reconocimiento de su morbilidad específica, más adaptación al cambio productivo pero mayor exclusión de las oportunidades económicas.⁶ Por eso es necesario brindarles oportunidades y protegerlos de los riesgos (Cepal, 2008, p. 7). Al respecto Rodríguez explica: “Todas estas tensiones provocan malestares y conflictos sumamente relevantes, todo lo cual es vivido por los diferentes segmentos juveniles (varones y mujeres, urbanos y rurales, pobres y ricos, blancos y negros, etc.) de maneras muy diversas, pero en todos los casos, atravesadas por circunstancias preocupantes y sumamente complejas” (Rodríguez, 2011a, p. 3).

1.3 Juventud, agencia y trabajo en la globalización

Tan importante como el desarrollo de capacidades es la agencia, o sea, de acuerdo con Sen, la aplicación de estas capacidades al logro del perfeccionamiento individual y social. Tal como lo señala un documento de la ONU y la Alcaldía Mayor de Bogotá (2010, p. 48), esta aplicación se logra mediante el trabajo, no solo como medio fundamental para obtener ingresos, sino para ejercer y ampliar también las capacidades personales. Desde el punto de vista individual, la inserción laboral constituye de hecho el elemento fundamental en el paso a la vida adulta de un joven, esencialmente porque le permite superar la dependencia económica de los padres y formar un hogar propio (Weller, 2006, p. xii).

“Tan importante como el desarrollo de capacidades es la agencia, o sea, la aplicación de estas capacidades al logro del perfeccionamiento individual y social.”

Adicionalmente, el trabajo resulta decisivo como fuente de legitimidad y reconocimiento en la vida social, en el sentido de que las numerosas y variadas experiencias en el mercado de trabajo, aun en condiciones precarias, ofrecen a los jóvenes un espacio de desarrollo interpersonal que facilita los contactos y la incorporación a redes sociales, a la vez que les permite participar en acciones colectivas de participación ciudadana. La identidad juvenil resulta, en síntesis, en gran medida influida y constituida por su articulación con el mundo del trabajo (Weller, 2006, p. 49).

Para la sociedad, la entrada de los jóvenes al mercado de trabajo es asimismo un tema básico, dado su elevado impacto social. Los potenciales económicos y de bienestar del ciclo demográfico virtuoso, que se ha descrito en la primera parte, solo se materializan

⁶ Diez paradojas que son establecidas en el 2004 por la Cepal y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (Cepal/OIJ, 2007, p. 17). Estas son confirmadas por la misma Cepal (2008, p. 12) y retomadas por Ernesto Rodríguez (2011, p. 3).

si hay suficientes empleos para los adultos jóvenes, estos han aumentado su educación y utilizan la tecnología apropiada para incrementar el valor que agregan mediante su trabajo.

La noción de juventud como símbolo de transición entre la niñez y la adultez fue introducida durante el apogeo de las sociedades modernas, pero desde comienzos de la era industrial la inserción laboral de los jóvenes fue consolidándose “como un eje de la integración social, fuente de sentido para la vida personal, espacio para la participación ciudadana y motor del progreso material; en tanto que la inserción laboral juvenil se puede ver como un factor clave para su inclusión social a corto y largo plazos (Cepal y OIJ, 2003, citado por Weller, 2006, p. xii). Se esperaba, en efecto, que durante esa etapa de transición los jóvenes llegaran a ser adultos funcionales mediante el desarrollo de todas sus capacidades y de la aplicación de estas para mejorar o ejercer cambios en su entorno. En este sentido, el trabajo de los jóvenes fue adquiriendo progresivamente un sentido social que realzó su importancia.

Estos cambios fueron acompañados de cambios en el sistema educativo: antes los niños solo estudiaban la primaria y entraban a trabajar, pero las normas cambiaron. En el siglo XIX empezaron a aparecer en algunos Estados leyes contra el trabajo infantil y se instauró la educación secundaria como obligatoria. Así es como la educación se empieza a constituir en una herramienta relevante para la vida laboral. Esa conexión entre estudio y trabajo se realiza en un período entre la niñez y la adultez, la adolescencia (Arnett, 2007, pp. 8-9).

Ahora bien, hacia finales de los años setenta del siglo XX, la globalización de la vida social en general y de la economía en particular introdujo cambios que traerían de nuevo el tema de la juventud a un lugar privilegiado, asociado a cambios en instituciones básicas para la integración social como la familia, la comunidad y el trabajo (Carnoy, 2000, pp. 19-32).

Con respecto a este último, los cambios se empezaron a producir debido a la reestructuración económica global producida por la crisis del petróleo a finales de los años setenta (Ridell, 2009, p. 83). La idea de un trabajo permanente, de jornada completa, con salarios crecientes que eran protegidos por políticas gubernamentales se transformó. Las empresas empezaron a introducir el concepto de flexibilidad laboral⁷ incentivando la contratación o el despido en el espacio y tiempo necesarios⁸ para poder responder frente a los retos de competitividad (Carnoy, 2000, pp. 89-91). La flexibilización del mercado laboral trajo consigo una gestión descentralizada, diferenciación del trabajo, la individualización de las tareas laborales y ha simplificado procesos como: “la subcontratación, el empleo a tiempo parcial y la contratación eventual, puesto que gran parte del trabajo puede reducirse a tareas específicas” (Carnoy, 2000, p. 22).

Las consecuencias de flexibilizar el trabajo pueden ser tanto positivas como negativas

7 “El aumento de la flexibilidad laboral tiende a reducir el promedio de permanencia en el empleo” (Carnoy, 2000, p. 107).

8 “Mano de obra *just-in time*: aumentar el número de horas (y trabajadores) cuando aumente la demanda y reducirlos cuando caiga” (Ridell, 2009, p. 79).

dependiendo de la situación y condición del trabajador y el empleador. Particularmente para el grupo juvenil una de las implicaciones de esa flexibilidad ha sido la extensión del proceso de transición a la adultez, que muchos pretendían completarla por medio de la obtención de un empleo estable pero que ahora se modifica con la introducción de un nuevo concepto: la adultez emergente (de los 18 a los 25 años), llamada así porque dada su duración y su importancia, ha comenzado a ser considerada por algunos como una etapa independiente en el curso de la vida (Arnett, 2007, p. xviii).⁹

Aunque el conocimiento es un núcleo del trabajo flexible, algunos jóvenes que han aprovechado su adultez emergente para estudiar más, han observado que tener diplomas no les garantiza un trabajo y que deben estar constantemente construyendo biografías de educación y empleo que sean atractivas para los precarios y cambiantes mercados laborales (Wyn, 2009, p. 101). El resultado ha sido que tanto el trabajo como la educación perdieron una parte importante del reconocimiento social como mecanismos clave de integración a la sociedad (Saravi, 2009, p. 48).

De todas maneras, tal como lo señala la Cepal:

El empleo continúa siendo el principal asidero de la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo [...] fortalece el sentido de pertenencia de las personas, en la medida que estas se perciban aportando al progreso colectivo y se sientan parte integrante de un sistema instituido de aportes y retribuciones. Para muchos, estar fuera del mundo del trabajo es la forma más dramática de “no pertenecer”, vale decir, de estar excluidos tanto social como simbólicamente. Esto es muy acentuado en los jóvenes, pues la inserción laboral es el principal expediente de integración a la sociedad, facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento mutuo en colectivos con características comunes. Por tanto, las oportunidades de empleo para la juventud son decisivas en la promoción de la cohesión social de cara al futuro (2008, p. 169).

1.4 Juventud y trabajo decente

En los últimos veinte años, la juventud ha sido el centro de numerosos estudios, algunos de carácter internacional y otros referidos a países en particular. Algunos de ellos se han realizado en Colombia, incluyendo algunos para ciudades específicas entre las que se encuentra Bogotá.

Específicamente sobre la temática de juventud y trabajo decente se destacan los informes consecutivos presentados por la OIT (2007, 2010), en los que es posible comparar y profundizar cuantitativa y cualitativamente diferentes aspectos, entre ellos la relación entre la educación y el empleo juvenil. Vale la pena destacar que

⁹ Arnett ha desarrollado un enfoque cultural sobre la adultez emergente o *emerging adulthood* que, junto con la Cepal considera como un fenómeno históricamente reciente (Cepal, 2008, p. 9).

uno de estos informes destina un espacio para estudiar el emprendimiento juvenil en Colombia (OTI, 2007, p. 192).

Otro tipo de documento refleja las investigaciones realizadas por expertos en juventud. Su característica principal es destacar que los jóvenes desempeñan un papel importante dentro de la sociedad (Rodríguez, 2011, pp. 37-78). Algunos de ellos se han dedicado a profundizar en los efectos que ha tenido la evolución del mercado laboral sobre la empleabilidad de los jóvenes y las implicaciones que los cambios registrados han traído no solo para ese grupo de edad, sino también para sus familias y amigos (Weller, 2007).

Ernesto Rodríguez, quien se ha especializado en investigar las políticas juveniles en América Latina explica, por ejemplo, que en Colombia, pese a los avances, la Política Pública de Juventud sigue sustentada en la idea de los jóvenes como grupo de riesgo y crea espacios específicos que lo único que hacen es separar más a los jóvenes del resto de la sociedad (Rodríguez, 2011a, p. 2); Stefano Farné (2009), por su parte, indaga sobre las políticas para la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes en Colombia, mientras que Javier Pineda (2004) realiza una de las investigaciones más extensas y precisas sobre trabajo y juventud en Colombia. En ella, el autor incluye la situación general de los jóvenes del país frente al empleo, los tipos de contrato a los que acceden y las políticas y programas que existen para ayudarlos a salir del desempleo.

Los estudios sobre juventud y trabajo en Bogotá son escasos, aunque recientemente se han publicado informes especializados que exploran detalladamente la situación juvenil y brindan aportes fundamentales a esta desde la perspectiva del trabajo (ONU-Hábitat, 2010; Secretaría Distrital de Planeación [SDP] *et al.*, 2011). Dichos estudios realizan análisis sobre temas cruciales como participación, pobreza, educación, seguridad social, violencia y, en especial, empleo. Vale la pena decir que, a diferencia de lo que ocurre con otros documentos que se ocupan del tema de la juventud, los referidos estudios incluyen en algunos casos información desagregada por localidades de la ciudad, lo que es de gran utilidad para el estudio de esta. Igualmente entre los documentos estudiados, se destaca el informe de rendición de cuentas que se hace sobre las políticas y programas dirigidas a la población juvenil, incluyendo los que se relacionan directa o indirectamente con el derecho al trabajo (Bogotá Positiva, 2011).

La revisión de literatura también permite establecer unos ejes orientadores. Según un estudio realizado por investigadores de la Universidad Central (Serrano, 2003), entre 1990 y el 2000 aparecen en este orden: a) culturas juveniles, b) participación social, c) violencia, d) políticas públicas, e) estereotipos, f) sexualidad, g) educación, h) proyectos de vida, i) inserción socio laboral (Serrano, 2003, p. 12). En la década siguiente, 2000 al 2010, los ejes siguen siendo los mismos, pero las prioridades han cambiado. Aunque la mayoría de investigaciones contemplan los aspectos anteriores, la inclusión laboral de los jóvenes a la sociedad se ha convertido

“La inclusión laboral de los jóvenes a la sociedad se ha convertido en uno de los principales temas de las políticas de empleo.”

en uno de los principales temas tanto en informes oficiales como no oficiales. La mayoría de ellos hace énfasis en la relación entre educación y empleo, incluyendo políticas y programas sobre los que se fundamenta esa relación.

1.5 Normativas del trabajo decente

1.5.1 En el mundo

Las normativas internacionales del empleo tienen sus bases en la declaración de Filadelfia de la OIT (1944). Allí se establecen principios fundamentales con el objetivo de impulsar el pleno empleo, ofrecer para ello oportunidades de formación profesional, regular condiciones de trabajo, incluyendo el salario, y adoptar medidas de protección social, como aquellas que limitan el trabajo infantil. Otra declaración que impulsa los principios y derechos fundamentales del trabajo es la de la OIT de 1998. En ella se reafirma lo establecido en 1944 pero además se establecen cuatro áreas principales que deben ser tenidas en cuenta cuando se tratan temas laborales: a) libre asociación y libertad sindical, b) eliminación de las formas de trabajo forzoso, c) abolición del trabajo infantil, c) eliminación de la discriminación en materia de empleo. Haciendo un análisis sobre estos cuatro aspectos se puede establecer que estas son las temáticas sobre las cuales se han desarrollado desde 1944 hasta hoy los convenios, recomendaciones o normas relacionadas provenientes de la OIT y de otros organismos internacionales.

Aunque la inmensa mayoría de las normas internacionales relativas al trabajo son pertinentes para los trabajadores jóvenes, hay algunas que se pueden destacar por establecer una mayor conexión entre juventud y empleo. En primer lugar, algunos *convenios (sic)*¹⁰ establecidos por la OIT sobre edad mínima (C-138/1973), fomento del empleo y protección contra el desempleo (C-176/1988, C-44/1934), igualdad de remuneración (C-100/1951), fijación de salarios mínimos (C-131/1970), igual remuneración, trabajo nocturno de menores (C-79/1946), trabajo forzoso (C-29/1930) y trabajo a tiempo parcial (C-175/1994), entre otros. Existe un convenio que previene las peores formas de trabajo infantil para evitar que haya abusos tanto para los infantes como para los jóvenes. En cuanto al convenio sobre política de empleo (C-122/1964), es importante porque propone las bases para el trabajo decente y métodos de combatir el desempleo que incluyen al sector juvenil.

En segundo lugar, entre las recomendaciones se pueden destacar: la que combate la discriminación para acceder al empleo y la formación de este por motivos de edad (R-111/1958); la de igualdad de remuneración (R-90/1951), la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas que permite que los jóvenes puedan trabajar desde el emprendimiento (189/1988), la de seguridad social y salud de los trabajadores,

10 Los “instrumentos jurídicos” de la OIT se dividen en dos. Los convenios (en inglés *conventions*), cuyo significado puede ser entendido mejor como acuerdos o tratados internacionales que vinculan a los Estados miembros que los ratifican y establecen principios básicos. Y las recomendaciones que son “directrices no vinculantes” y que son normas que pueden o no complementar a un acuerdo. Información obtenida de la página de la OIT: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>.

parte esencial de lo que debe abarcar el trabajo decente juvenil (R164/1981). La recomendación sobre desempleo para menores que es importante porque fija la edad de admisión al trabajo en quince años o cuando se termina la enseñanza obligatoria (R45/1935) sobre el supuesto de que en ese momento comienza la juventud. Asimismo, da algunas orientaciones para la promoción y el desarrollo del empleo; entre ellas plantea, por ejemplo, que: “Los gobiernos deberían concertar acuerdos con objeto de facilitar el intercambio internacional de jóvenes que aspiren a desarrollar sus aptitudes profesionales mediante el conocimiento de los usos y costumbres de otros países” (art. 42).

La OIT tiene dos recomendaciones dirigidas expresamente a la juventud. Por un lado, los esquemas especiales para el empleo juvenil (R-136/1970) y, por el otro, las políticas de empleo (169/1984). El objetivo de los primeros es estimular la generación de programas de formación juvenil que correspondan a las necesidades del mercado y fomenten su integración en la sociedad (arts. 1 y 2), mientras que las segundas, contenidas en el capítulo III, “empleo de jóvenes y de grupos y personas desfavorecidas”, promueven medidas para ayudar a las personas que tengan dificultades frecuentes para encontrar un empleo duradero, como “ciertos trabajadores jóvenes” (art. 15). El artículo 17 de esta recomendación es el que concentra su atención sobre las medidas para ayudar a los jóvenes a la obtención y sostenimiento de un empleo digno.

En este orden de ideas, la OIT es la organización con mayor número de normas que relacionan a los jóvenes con el trabajo decente; incluso tiene un Pacto Mundial para el Empleo (2009), en el que se da respuesta a la crisis del trabajo decente por medio de principios y medidas que lo promueven. Existen además normativas de otros organismos que también tienen relación con el trabajo juvenil, como las adoptadas directamente¹¹ por las Naciones Unidas: la declaración de los derechos humanos que ampara el derecho al trabajo, su elección, condiciones satisfactorias, salario equitativo (art. 23), derecho a la seguridad social y derecho a un seguro en caso de desempleo (art. 22). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que los Estados parte reconocen y garantizan el derecho a trabajar (art. 6), al goce de condiciones equitativas y satisfactorias como una remuneración equitativa y ser promovido (art. 7), protege también a los niños y adolescentes contra la explotación y establece que todos los Estados deben construir legislaciones que limiten y prevengan el trabajo infantil (art.10).

Velan también por los intereses juveniles los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en su primer enunciado “erradicar la pobreza extrema y el hambre” y en la meta de “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”. La resolución del 2002 (57/165) de la

*“Entre las metas del primero de los
Objetivos de Desarrollo del Milenio
“lograr empleo pleno y productivo, y
trabajo decente para todos, incluyendo
mujeres y jóvenes.”*

11 Directamente porque la OIT es una agencia especializada de las Naciones Unidas.

Asamblea de la ONU apoya la meta mediante la promoción del empleo juvenil. En ella se reconoce a los jóvenes como agentes del desarrollo económico y social que están siendo afectados por el desempleo y el subempleo, lo que puede tener profundas implicaciones para el futuro de las sociedades. Por ello, insta a los Gobiernos a facilitar la educación de los jóvenes como herramienta para promover el empleo juvenil.

Por su parte, la Organización Iberoamérica de Juventud (OIJ), que tiene como principal objetivo la inclusión e integración de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo,¹² ha impulsado la creación de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (2005). Este documento está basado en los derechos humanos como elementos de reconocimiento, garantía y protección en favor de los jóvenes. Los Estados parte se comprometieron a formular políticas y programas que tengan como base los estatutos de dicha convención. El trabajo como derecho se consagra en el capítulo III de esta: “De los derechos económicos, sociales y culturales” (art. 26). Aparece también el derecho a las condiciones de trabajo basado en la igualdad (art. 27), en el que se propone una legislación protectora para los jóvenes entre 15 y 18 años (numeral 3) y se afirma el derecho a una formación profesional y técnica de calidad, pertinente y continua (art.29).

1.5.2 Colombia y Bogotá

El derecho al trabajo en Colombia se consagra en los artículos 25 y 53 de la Constitución de 1991. El primero define el trabajo como: “Un derecho y una obligación social y goza, en todas las modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

En el segundo de los artículos que acaban de mencionarse, se enuncian unos principios fundamentales que se deben garantizar frente a ese derecho y se establece que los convenios internacionales ratificados por Colombia hacen parte de la legislación interna (anexo 4). En esta forma, la normatividad expuesta anteriormente es válida para el país. En el caso de la OIT, Colombia como país miembro, debe acoger la definición de trabajo decente que, por lo demás, coincide perfectamente con la norma constitucional.

Asimismo, en el artículo 53 se sustenta la existencia del estatuto del trabajo en el que se reiteran los beneficios previstos para el trabajador. Aunque en dicho estatuto la definición de trabajo no tiene todos los elementos del trabajo decente, se hace explícito que en la aplicación de sus normas prevalecen los convenios, resoluciones y recomendaciones de la OIT, lo cual incluye al trabajo decente.

Otra herramienta para defender los intereses de los trabajadores es el Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por primera vez por el Decreto 2663 de 1950, reformado luego en varias ocasiones, en particular por la Ley 50 de 1990, aunque manteniendo su finalidad: “[...] lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social” (art. 1).

¹² La OIJ es un organismo que congrega a varios Gobiernos para impulsar la creación de políticas públicas que contribuyan a la inclusión e integración de los jóvenes. Colombia es miembro de la OIJ. Ver http://www.oij.org/es_ES/la-oij/que-es.

Pese a ello, la Ley 50 trató de flexibilizar el mercado laboral y de reducir costos laborales, para lo cual estableció, entre otras cosas, el salario integral. Al año siguiente, con el cambio de Constitución, la Ley 278 de 1996 creó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales como organismo encargado de la política laboral nacional, que fija un salario mínimo para cada año. Reformas introducidas en otros sectores han buscado también proteger, con resultados discutibles, el presente y el futuro de los trabajadores; es el caso, por ejemplo de la Ley 100 de 1993 que reformó el sistema de seguridad social en dos campos, pensiones y régimen de salud (Robbins, 2003, p. 18).

Otras normas que han brindado marcos para el trabajo en Colombia son el Conpes 3199 del 2002 que establecía al empleo como “reto de cooperación”. El Conpes se centró en el fortalecimiento del sistema educativo, la actualización de normas laborales y la protección a los desempleados. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 en su capítulo 2 reconoce la necesidad de solucionar los problemas de empleo y reserva un espacio particular a la protección de la familia, la niñez y la juventud mediante la formulación de políticas públicas. En el 2002 aparece la Ley 789 que, entre otras, dicta normas para apoyar el empleo: la exención de parafiscales, microcréditos, subsidio al desempleo, cursos de capacitación como los del SENA (Ministerio de la Protección Social, 2006, p. 5) y vinculación de aprendices (Decreto 2585 del 2003).

Ahora bien, aunque todas estas disposiciones incluyen a los jóvenes, hay normas que están más directamente ligadas a ellos. En primer lugar, las leyes que determinan la edad mínima para trabajar: Ley 515 de 1999 que aprueba el convenio 138 de la OIT sobre el mismo tema, la Sentencia 325 del 2000 y el Decreto 882 del 2001. El Código de Infancia y Adolescencia, adoptado por la Ley 1098 del 2006, define en su artículo 3 la edad de la adolescencia entre 12 y 18 años, mientras que en sus artículos 113 a 118 establece las bases y límites para el trabajo de los adolescentes en aspectos tales como jornada de trabajo, derechos específicos y salario. La Ley 789 del 2002 y el Decreto 827 del 2003 hacen parte de la normatividad sobre administración y gestión para el fomento del empleo y su protección, incluyendo el subsidio al desempleo. Por su parte, la Ley 1064 del 2006 tuvo por objeto fortalecer la educación para el trabajo como parte esencial del desarrollo humano.

En el año 2010 se gestó la Ley 1429 de formalización y generación de empleo. Esta ley tiene por objetivo estimular el empleo digno y de calidad, formalizar empleos y mejorar las condiciones de los trabajadores, ofreciendo mayor protección a los derechos de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral o que están en desventaja, como los jóvenes (art. 9). Esta ley, más conocida como “del primer empleo”, pretende mejorar la situación de 400.000 jóvenes (Ministerio de Trabajo, 2012, p. 9). La Ley 1014 del 2006 también está muy relacionada con estos porque fomenta la cultura del emprendimiento desde las entidades educativas, mediante la promoción de empresas competitivas e innovadoras (art. 2), y crea vínculos entre la educación recibida en competencias laborales y empresariales y el mercado laboral nacional.

La Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, 1622 del 2013, tiene medidas de protección

y promoción para el empleo juvenil del país con el fin de asegurar las condiciones laborales, establecer mecanismos para promover la inserción laboral del grupo de edad y lograr un empleo de calidad, fomento al emprendimiento, programas de capacitación para la formulación de proyectos productivos, organización de una bolsa de trabajo, educación de calidad para facilitar el acceso al mercado laboral y participación de los jóvenes en procesos relacionados con lo laboral (art. 8).

Con referencia específica a Bogotá, los planes de desarrollo distritales (PDD) son la herramienta guía para las acciones que se implementen a corto y mediano plazo, incluyendo los contenidos sobre los que se harán compromisos, se asignarán responsabilidades y se fijarán procedimientos (tabla 4.1). Los temas de juventud empiezan a aparecer en estos planes desde el año 2001 y el énfasis sobre el empleo juvenil, que aparece en el 2004, persiste hasta la fecha, mientras que el plan de desarrollo vigente, Bogotá Humana, promueve el trabajo decente.

Tabla 4.1. Acciones distritales destinadas a la protección de los derechos juveniles relacionados con el trabajo

<i>Acciones gubernamentales destinadas a la protección de los derechos juveniles relacionados con el trabajo</i>	<i>Plan de desarrollo</i>	<i>Norma</i>
Proteger a niños y niñas, <i>jóvenes</i> , ancianos, ciudadanas y ciudadanos de la calle, y personas con limitaciones físicas y/o mentales buscando fortalecer vínculos familiares, comunitarios y sociales que generen condiciones de autonomía e impulsen proyectos de vida digna	Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004	Decreto 440 del 2001
Fortalecer y promover las políticas, instancias, estrategias y programas para la <i>juventud</i> , brindando mecanismos, escenarios y oportunidades que garanticen el ejercicio de sus derechos, la participación con decisión, el reconocimiento de su diversidad y la elevación de sus capacidades en función de fortalecerla como un sujeto político para la realización de sus proyectos de vida y la construcción de una sociedad justa y democrática.	Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión	Acuerdo 119 del 2004
*Adoptar los mecanismos efectivos para el diseño y apoyo a la gestión productiva de <i>iniciativas colectivas de los jóvenes profesionales y no profesionales</i> .	2004-2008	
*Apoyar proyectos y acciones para la prevención integral de problemas asociados con [...] <i>orientación vocacional y ocupacional, identidades juveniles</i> en el contexto de una <i>cultura de trabajo y productividad</i> .		
Garantizar el derecho a ser <i>juven</i> , el respeto a sus imaginarios y expectativas, brindándoles oportunidades para construir y desarrollar su proyecto de vida, en el cual la educación, la salud, <i>el trabajo</i> , el libre desarrollo de la personalidad, el deporte, la utilización sana del tiempo libre, la cultura y la recreación <i>desempeñan un papel fundamental</i> .	Bogotá Positiva: por el derecho a la ciudad y a vivir mejor. 2008-2011	Acuerdo 308 del 2008

Tabla 4.1. Acciones distritales destinadas a la protección de los derechos juveniles relacionados con el trabajo

<i>Acciones gubernamentales destinadas a la protección de los derechos juveniles relacionados con el trabajo</i>	<i>Plan de desarrollo</i>	<i>Norma</i>
Fortalecer el <i>tejido productivo</i> de la ciudad con énfasis en la economía popular y <i>garantizar el derecho al trabajo en condiciones de equidad y dignidad con especial atención a las familias de bajos ingresos, mujeres, jóvenes, grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom, las personas LGBTI, las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados.</i>	Bogotá	Acuerdo
<i>Trabajo decente:</i>	Humana: 2012-2016	489 del 2012
* Generar trabajo decente y digno en Bogotá, a través de acciones públicas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia (democratización de la contratación pública e instrumentos contracíclicos entre otros) y alianzas estratégicas público-privadas, que garanticen la inserción real y efectiva de los trabajadores al mercado laboral		

Fuente: elaboración propia basada en los PDD.

2. Realidades y tendencias del trabajo decente para los jóvenes

La segunda década del siglo XX registra un creciente interés en las condiciones del trabajo juvenil. En particular, se ha venido tomando conciencia de la necesidad de que las ocupaciones de los jóvenes cumplan con las condiciones ya mencionadas de lo que se ha llamado “trabajo decente”. ¿Cuál es la realidad de cumplimiento de esas condiciones en el mundo? Y ¿cuáles son las políticas emprendidas por los Gobiernos para que tales condiciones se ajusten cada vez más a la normatividad propuesta? El presente capítulo versará en torno a algunas de las constataciones efectuadas al tratar de dar respuesta a los dos interrogantes en cuestión.

2.1 Caracterización del trabajo juvenil

Este numeral presenta un breve panorama del trabajo juvenil, tanto en general como desde la perspectiva del trabajo decente. Tanto las cifras como el análisis cualitativo realizado por distintas entidades¹³ ponen de manifiesto que las condiciones de este trabajo están lejos de ajustarse a la normatividad, tanto en el mundo como en Colombia y, en

“Se ha venido tomando conciencia de la necesidad de que las ocupaciones de los jóvenes cumplan con las condiciones del trabajo decente, pero tanto las cifras como el análisis cualitativo ponen de manifiesto que la realidad está lejos de ajustarse a ese principio.”

13 Entre los diversos trabajos que abordan el tema se tendrá como referente principal en este numeral el informe preparado por el Banco Mundial (2007)

proporción no despreciable, en Bogotá.

2.1.1 Situación actual, panorama general

2.1.1.1 Mundo

Actualmente hay en el mundo un poco menos de 1500 millones de personas ubicadas en el rango de edad comprendido entre 12 y 24 años y se calcula que esa cifra se alcanzará hacia 2035, año a partir del cual comenzará a bajar por la reducción en las tasas de natalidad, lo que implica que progresivamente se irá reduciendo la llegada de jóvenes al mundo del trabajo (Banco Mundial, 2007, pp. 26-29). Hoy en día, la mayor parte de estos empieza su vida laboral en esa etapa de sus vidas, pero es claro que la inmersión demasiado temprana en este campo, sin una preparación suficiente para enfrentar los retos que implica, constituye no solo uno de los factores que más penaliza las posibilidades de desarrollo de los jóvenes, sino una de las explicaciones más importantes de por qué las tasas de desempleo juvenil son sistemáticamente más altas que las de los demás grupos de edades (Banco Mundial, 2007, pp. 5-7). De acuerdo con la OIT (en Banco Mundial, 2007, p. 31), en el 2000 trabajaban cerca de 84 millones de jóvenes entre 12 y 14 años, lo que les permitía muy limitadas opciones de empleo e ingreso y, por supuesto, los alejaba de las posibilidades de obtener un trabajo decente. En América Latina la situación también es preocupante pues de acuerdo con datos de la OIT (2007, p. 25), de unos 11 millones de jóvenes de 15 años, casi un 20% ha dejado el estudio para incorporarse al mundo laboral y esta proporción sigue aumentando poco a poco con la edad, en forma tal que al llegar a los veinte años casi el 60% ha abandonado sus estudios.

Los cambios en el contexto global han venido modificando las condiciones laborales de los jóvenes: mientras hace veinte años los ingresos de los trabajadores con educación secundaria y universitaria por lo general no diferían mucho de quienes solo habían alcanzado el nivel promedio, la situación hoy tiende a ser diferente en la mayor parte de los países por cuanto los ingresos de quienes tienen educación superior, y en muchos casos también los de quienes tienen solamente la secundaria, han aumentado mucho más rápidamente que los de la población que apenas tiene la enseñanza primaria (Banco Mundial, 2007, p. 26). Este fenómeno que pone de manifiesto la mayor demanda de trabajadores con educación superior, puede constituir un estímulo positivo a la escolarización pero, en los países menos adelantados, puede ser un factor que tienda a ampliar las brechas entre los distintos grupos sociales. Es el caso de aquellos que o no asistieron a la escuela siendo niños o salieron de ella demasiado pronto para adquirir las destrezas más básicas; hay así cerca de 130 millones de analfabetos entre 12 y 24 años, principalmente en Asia Meridional y África Subsahariana (Banco Mundial, 2007, p. 31).

Evidentemente esto se refleja en las grandes disparidades existentes entre los jóvenes procedentes de hogares ricos y pobres en cuanto al acceso a trabajo remunerado: “Los jóvenes de los hogares pobres tienen muchas menos probabilidades de encontrar empleo

pagado fuera del hogar que los de los hogares ricos” (Banco Mundial, 2007, p. 33) y, lógicamente, esto tiende a perpetuar las estructuras rígidas que frenan la movilidad social en muchos países.

Ahora bien, este encadenamiento entre niveles educativos y oportunidades de trabajo es en gran medida afectado por la posición de los padres de los jóvenes, ya que mientras algunos estimulan a estos a proseguir su proceso de formación hasta alcanzar los niveles más altos, otros, por el contrario, buscan que desde niños se vinculen al trabajo por cuanto el aporte que ellos pueden dar al ingreso familiar puede ser considerable. Infortunadamente, como lo señala el Banco Mundial (2007, p. 82), un temprano abandono escolar es costoso para la productividad posterior y lo más probable es que los niños que sacrifican la escuela cuando jóvenes sean pobres cuando adultos.

Los jóvenes tienen más dificultades que los adultos para conseguir empleo: los primeros representan cerca de la cuarta parte de la población económicamente activa en el mundo y el 47% de los desempleados (Banco Mundial, 2007, p. 83). En todos los países y continentes se evidencian mayores índices de desempleo para los jóvenes que para los

“Los jóvenes tienen más dificultades que los adultos para conseguir empleo. En todos los países y continentes se evidencian mayores índices de desempleo para los jóvenes que para los trabajadores mayores.”

trabajadores mayores. De acuerdo con encuestas realizadas en sesenta países y citadas por el Banco Mundial en el mismo informe (p. 82), después de salir de la escuela los jóvenes pasan en promedio 1,4 años en trabajos temporales alternados con períodos de desempleo, antes de obtener un empleo estable.

Esto le permite afirmar a Weller (2006, p. 1) que la precariedad de la inserción laboral de los jóvenes es un fenómeno global. Citando a las Naciones Unidas (2003) y la OIT (2005) constata:

[...] que en su inserción laboral los jóvenes enfrentan mayores obstáculos que los adultos, que se ven afectados más que aquéllos por los vaivenes macroeconómicos y que la mayoría de ellos trabajan en condiciones inseguras, sin protección social, con bajos ingresos y sin representación adecuada. Se resalta que los jóvenes están bajo presión creciente de competir en mercados globalizados, y que períodos prolongados de desempleo o de informalidad e inestabilidad laboral pueden llevarlos a una exclusión social permanente.

A lo largo de las últimas décadas, sin embargo, se había venido registrando alguna mejoría en los indicadores respectivos, mejoría que se rompió bruscamente con la irrupción de la crisis global del 2008 (OIT, 2013, p. 7). A partir de esta, la tasa de desempleo juvenil global ha vuelto a crecer y entre ese año y el 2009, de alguna manera contrarrestó los avances logrados en los años anteriores. Esta tasa se ha mantenido

desde entonces alrededor del 12,6%, o sea un punto más que en el 2007, mientras que el subempleo golpeaba a cerca de 75 millones de jóvenes, cuatro millones más que en aquel año. Esto sin tener en cuenta el impacto debido al retiro de cerca de 6,5 millones de jóvenes adicionales del mercado del trabajo, por cuenta de la crisis. Las proyecciones para el 2016 no auguran cambios importantes a esta situación, en la que además el desempleo de los jóvenes prácticamente triplica el de los adultos (OIT, 2013, pp. 11 y 13). Aunque en América Latina y el Caribe también se dio un fuerte incremento en las tasas de desempleo juvenil durante la crisis, habiendo pasado del 13,7% en el 2008 al 15,6% en el 2009, la recuperación fue relativamente más rápida, ya que la tasa estimada era del orden del 14,3% en el 2011, en todo caso superior a la registrada antes de la crisis (OIT, 2013, p. 7).

Volviendo sobre las transformaciones recientes en los mercados de trabajo que están afectando de manera más sensible a los jóvenes, cabe destacar siguiendo en gran parte a Weller (2006, pp. xiv-xvii), las siguientes:

- En lo que se refiere a la oferta laboral, la reducción del crecimiento demográfico ya mencionada, el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones y la creciente integración laboral de las mujeres jóvenes. A esto se suma en el ámbito mundial, que en la última década la oferta laboral se ha duplicado con la integración de la gran mayoría de los antiguos países socialistas a la economía global (OIT, 2007, v.1, p. 32). Los jóvenes son uno de los grupos más afectados por este incremento, ya que solo China tiene cerca de 190 millones de jóvenes entre 15 y 24 años, y aunque la mayor parte tiene bajos niveles de calificación, un número rápidamente creciente está adquiriendo altísimas calificaciones que generan un desafío para los jóvenes de otros países
- En cuanto a la demanda, la creciente integración comercial y financiera a escala global que tiende a trasladar a ese ámbito la competencia y que, en consecuencia, hace más exigente el reclutamiento de personal y modifica las calidades deseables en los trabajadores; así, por ejemplo, se pasa de la noción de especialista como característica deseable, a la de persona suficientemente flexible para adaptarse a los permanentes cambios de la tecnología y de los mercados.
- La lógica de la economía neoliberal, plasmada en el mal llamado “Consenso de Washington”¹⁴ se ha reflejado en una “flexibilización” de las condiciones laborales que implican nuevas formas de contratación, menor estabilidad y menores garantías prestacionales a los trabajadores. La profundización de estas tendencias llevaría a transformar completamente la relación laboral típica en el capitalismo del siglo XX.

14 Véase Williamson (1989) y Gore (2000). Los fundamentos de este “consenso”, en realidad impuesto por Washington y transmitido por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, parten de la protección de la propiedad privada a todos los niveles y subrayan dos aspectos: liberalización (de tipos de interés, comercio internacional, inversiones extranjeras directas y, en general de los mercados; “desregulación”) y privatización (venta de empresas públicas y retiro del Estado como agente económico).

- Las desigualdades económicas crecientes en la mayoría de los países, pero principalmente en América Latina, tienden a aumentar la segmentación del mercado laboral y las posibilidades de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo. En efecto, el trasfondo

“El trasfondo familiar incide altamente sobre las perspectivas laborales de los jóvenes.”

familiar incide altamente sobre las perspectivas laborales de los jóvenes, por cuanto de él dependen en gran medida las oportunidades de adquirir las destrezas demandadas por el mercado, las redes de contacto que abren puertas para obtener los cargos mejor remunerados y el manejo de los códigos culturales dominantes (Weller, 2006, p. xv). La convergencia de estos elementos: destrezas, contactos y códigos culturales, es tanto más importante, cuanto mayor la inestabilidad social, política y económica, pero infortunadamente, salvo casos excepcionales, solo está al alcance de los jóvenes relativamente privilegiados.

- Entre las vías utilizadas por los jóvenes para tratar de superar las trampas del empleo precario cabe destacar las migraciones internas. Datos obtenidos en 29 países considerados en vía de desarrollo muestran, por una parte, que las probabilidades de migrar de un lugar a otro son 40% más altas para los jóvenes que para los adultos y, por otra parte, que los migrantes tienen mayores posibilidades de obtener un empleo remunerado que quienes permanecen en sus lugares de origen (Banco Mundial, 2007, p. 92).

- Aunque en principio parece lógico que los indicadores de empleo juvenil sean inferiores a los de los adultos, por cuanto obedecerían a un proceso de acomodamiento entre la oferta y la demanda de trabajo frente a la llegada de personas con nuevas calificaciones y expectativas, lo cierto es que detrás de tales indicadores hay un fenómeno más preocupante: un desempleo juvenil elevado y prolongado, así como una inserción inicial de mala calidad tienden a prolongarse a todo lo largo de la vida laboral de las personas.

- Lo anterior no solo constituye un lastre para el desarrollo humano de cada uno de los trabajadores afectados, sino que tiende a bloquear la movilidad social con lo que refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza, desalienta la actitud proactiva de los jóvenes y, en ocasiones, los enfrenta a la sociedad, limita el crecimiento económico de esta, aumenta las tasas de dependencia familiar y las posibilidades de las personas para asegurar una jubilación digna.

Las causas que motivan una precaria inserción laboral juvenil son múltiples; de acuerdo con Weller (2006, pp. xvii-xix) las explicaciones predominantes podrían sintetizarse así:

- En cuanto a la oferta, se plantea la hipótesis de que los sistemas educativos no preparan adecuadamente a los jóvenes para el mundo laboral, en parte porque

no han logrado hacer frente a las exigencias surgidas de las transformaciones aceleradas de la tecnología, los mercados y la economía; por el contrario, siguen impartiendo en muchos casos conocimientos y competencias que no corresponden a las nuevas realidades sociales y económicas.

- En cuanto a la demanda, es habitual no solo que en los períodos de desaceleración económica las empresas reduzcan la contratación de personal principalmente en perjuicio de los jóvenes, sino que en las crisis sean ellos los primeros en ser despedidos.
- En cuanto al mercado en sí mismo, hay problemas de información que prolongan el proceso de ajuste entre los requisitos de las empresas y las aspiraciones de los jóvenes. Falta de transparencia en los procesos de intermediación, prejuicios de ambas partes y prácticas discriminatorias pueden hacer más ineficiente este proceso y profundizar las desigualdades.
- Es preciso añadir a lo anterior que en casos como los de muchos países latinoamericanos la estructura productiva y la debilidad institucional limitan las posibilidades de una inserción satisfactoria de los jóvenes en el mercado de trabajo: la escasa productividad, los bajos niveles tecnológicos y el incumplimiento de las normas laborales, comerciales y civiles no solo generan condiciones laborales precarias, sino desconocimiento de la formación adquirida y de la experiencia laboral que no se reflejan en remuneraciones adecuadas.
- Por último, y esto ha sido objeto de grandes discusiones, sostienen algunos que regulaciones, como un alto salario mínimo u otras normas que tienden a proteger a los trabajadores y que harían más gravosa la contratación de los jóvenes con respecto a su productividad relativa, pueden reducir el nivel del empleo juvenil.

Circunscribiendo el análisis al caso latinoamericano, de acuerdo con la Cepal (2008, p. 174), en América Latina y el Caribe hay 106 millones de jóvenes entre 15 y 24 años; ellos constituyen la mayor parte de la población en edad de trabajar en el subcontinente. De la fuerza laboral, forman parte 58 millones, y de ellos 10 millones están desempleados y 30 millones trabajan en la economía informal; según la OIT (2007, p. 36) el 38% de los ocupados son mujeres. Volviendo a las cifras de la Cepal (2008), los 48 millones restantes están económicamente inactivos, o sea que no tienen ni buscan empleo; de estos, unos 22 millones (81% de los cuales viven en las ciudades) no estudian ni trabajan, incluyendo 6 millones de desempleados que no estudian y 16 millones que no estudian ni están buscando trabajo. Unos 49 millones de jóvenes estudian y, de estos, 13 millones estudian y trabajan (un 58,2% hombres y un 41,8%, mujeres), 4 millones estudian y buscan pero no consiguen trabajo, y 32 millones solo estudian (de estos el 46,2% son hombres y el 53,8% mujeres).

Aunque en teoría es de suponer que en las edades más tempranas todos los jóvenes estarían estudiando, según la OIT (2007, p. 25) a los 15 años hay un número considerable de jóvenes que están fuera del sistema educativo. Probablemente trabajan desde niños

y, por tanto, inician su juventud con serias dificultades para acceder a una trayectoria laboral y social positiva (OIT, 2007). El número de jóvenes que cursan la educación básica desciende con la edad y solo uno de cada cuatro transita hacia la educación possecundaria, técnica o universitaria. Por el contrario, el número de aquellos que trabajan se triplica entre los 15 y los 24 años, lo que corresponde en la mayor parte de los casos a un retiro anticipado del proceso educativo. Recuérdese, sin embargo, que entre los jóvenes que trabajan (48 millones), 13 millones continúan estudiando.

Del examen de los indicadores laborales para los jóvenes en América Latina se desprenden varias constataciones, resaltadas por la Cepal (2008, pp. 175-176):

- Las tasas de participación laboral de hombres y mujeres muestran tendencias opuestas. Del lado masculino, la tendencia es decreciente debido a la mayor permanencia en el sistema educativo, la cual no se ha interrumpido ni por crisis —que podrían obligar a los jóvenes a dejar sus estudios para contribuir a los ingresos del hogar—, ni por procesos de expansión que podrían estimular el surgimiento de nuevas oportunidades de trabajo. Por el contrario, las mujeres jóvenes, cuyas tasas de participación son inferiores, vieron incrementar su participación laboral de un 39,7% en 1990 a un 45,4% en el 2005. Esta evolución diferente puede deberse a factores diversos señalados por la Cepal en el mismo documento: por una parte, a la necesidad de las familias de obtener ingresos adicionales mediante la vinculación de las mujeres al trabajo, lo que se corrobora por el hecho de que el aumento en la participación femenina durante los años noventa se concentró en los grupos de menores ingresos y, por otra, al proceso de reducción progresiva de la brecha laboral entre ambos sexos.
- La tasa de desempleo de los jóvenes baja de un 16,1% a un 12,5% entre el 2000 y el 2005, nivel este semejante al promedio de 1990 (12,8%) (Cepal, 2008, p. 180). No obstante, esta perspectiva relativamente auspiciosa se ensombrece por las grandes brechas de desempleo por generación y por quintil. En cuanto a lo primero, se amplió la brecha entre los jóvenes y los adultos: en el 2005 en promedio el desempleo juvenil era 2,73 veces mayor que el de los adultos (2,68 veces en 1990 y 2,30 en el 2000), lo que pone en evidencia que la caída del desempleo de los jóvenes responde más a cambios en los mercados laborales que a especificidades del empleo juvenil. Por lo demás, pese a la recuperación general del empleo, apenas se redujo muy ligeramente la brecha de desempleo entre jóvenes por quintiles de ingresos: mientras el desempleo en los jóvenes del quintil más bajo era del 24,1%, entre los del más alto era apenas del 6,1% (Cepal, 2008, p. 181). La exclusión social por niveles de ingreso encuentra en este grupo de indicadores uno de sus aspectos más críticos.
- Se registra un continuo aumento de los jóvenes que estudian y trabajan, o que estudian y buscan trabajo. Mientras en algunos casos esto podría ser positivo al facilitarles la adquisición de calificaciones y experiencias útiles para su futura trayectoria laboral, en otros es algo desgastador que puede afectar los resultados en ambas áreas (Cepal, 2008, p. 177).

Es importante destacar que pese a la evolución relativamente favorable de los referidos indicadores, estuvieron lejos de cumplirse las expectativas de una mejor inserción laboral juvenil puestas en relieve en diversos trabajos como los de Weller (2006, pp. 1 y ss.) y la OIT (2013).¹⁵

“A diferencia de muchos adultos que aspiran a empleos estables, los jóvenes son mucho más flexibles frente a los cambios de ocupación.”

En efecto, desde el punto de vista de la oferta, con el descenso de las tasas de crecimiento demográfico y la evolución de los sistemas educativos que implica una mayor permanencia en los establecimientos respectivos y una mejor calificación de los egresados, se produciría un doble efecto: menor presión de los jóvenes para obtener un empleo y mayor calidad de la mano de obra de las nuevas cohortes que llegan al mercado de trabajo. Esto tendería a favorecer la inserción laboral juvenil.

Por otra parte, los cambios recientes en la demanda laboral generarían un sesgo en favor de la mano de obra más calificada, a causa del cambio tecnológico y la creciente competencia en los mercados, fomentada sobre todo por la apertura comercial. En este contexto, la expansión de las nuevas tecnologías de la información favorecería a las nuevas generaciones habituadas a ellas desde la infancia. Los jóvenes también se beneficiarían porque, a diferencia de muchos adultos que aspiran a empleos estables, son mucho más flexibles frente a los cambios de ocupación —lo que, por lo demás permitiría una interpretación menos negativa de la mayor inestabilidad laboral de los jóvenes— y porque están mejor preparados que los adultos para realizar las actividades que van surgiendo con los cambios de distinta naturaleza que día tras día se registran en el mundo. De hecho, una encuesta a jefes de recursos humanos de la Comunidad Andina dio como resultado que las empresas que contratan a jóvenes piensan que ellos asimilan mejor los nuevos procesos de producción, debido a sus mayores niveles de educación y de flexibilidad para adecuarse a diversas manifestaciones del cambio tecnológico (OIT, 2007, p. 25). No obstante, los datos estadísticos no validan estas expectativas, quizá en parte por la contracción relativa del sector industrial donde los jóvenes desempeñaban un papel importante (Weller, 2006, pp. 2 y 27); en todo caso, estos permiten afirmar que fueron los jóvenes de los hogares más acomodados quienes se beneficiaron en mayor grado de los procesos de modernización de una parte de la estructura productiva y del empleo ocurridos en América Latina durante los años noventa (Weller, 2006, p. 16). Esto se corrobora con la correlación negativa, también resaltada por Weller, entre el peso de los sectores de baja productividad y el nivel educativo de los jóvenes: a menor nivel educativo más empleo en sectores de baja productividad. Obsérvese, sin embargo, que en algunos momentos, el peso de estos últimos creció porcentualmente más en los grupos educativos altos, lo que indicaría que épocas de bajo dinamismo de la economía, muchos de estos jóvenes con alto nivel educativo no hallan un empleo acorde con su formación (Weller, 2006).

¹⁵ Este organismo ha tocado el tema en muchos de sus numerosos trabajos, varios de los cuales se incluyen en la bibliografía de este artículo. Aquí se cita únicamente uno de los más recientes.

Entre las otras características de los mercados de trabajo a los que acceden los jóvenes latinoamericanos está la amplia preferencia por empleos en organizaciones existentes frente a la posibilidad de formar nuevas empresas. De hecho, la principal fuente de trabajo para los jóvenes trabajadores eran las empresas y la participación de los asalariados dentro del total de la ocupación juvenil era más alta que dentro del total de la población ocupada, lo que la OIT (2007, p. 25) atribuye tanto al tipo de formación impartida que contribuye de hecho a promover la dependencia, como a que los jóvenes que inician su vida laboral tienen menos recursos que los adultos para poner en marcha emprendimientos propios. En efecto, mientras entre los adultos un 36% se dedicaba a actividades por cuenta propia y un 7% declaraba ser patrón de alguna empresa, entre los jóvenes estas proporciones bajaban al 14 y al 2%, respectivamente (OIT, 2007). Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), citado por la OIT (2013, p. 25) mostraba que en el 2006 solo un 12,8% de los trabajadores entre 16 y 24 años se consideraban como empresarios y que sus nacientes empresas eran más el fruto de la necesidad de reaccionar frente a la falta de otras oportunidades de trabajo, que el resultado de una “vocación” o una atracción especial por el llamado “mundo de los negocios”. No obstante, en algunos países latinoamericanos se observaba un potencial juvenil emprendedor importante (Tueros en OIT, 2007, v. 2, pp. 121 y ss.).

Diversos factores inciden en la forma como los jóvenes se vinculan al mercado de trabajo. Entre ellos se mencionan:

- La educación, cuyo impacto sobre las condiciones laborales de los jóvenes ha sido ampliamente discutido, porque aunque es indudable que ella sigue siendo clave para mejorar las perspectivas laborales de estos, también es cierto que en ocasiones ella no responde a las expectativas que suscita. En particular se advierte que en períodos de recesión o crisis económica un mayor logro educativo no es garantía de una inserción laboral exitosa, como lo ilustran la caída del ingreso relativo de los jóvenes con 10, 12 y hasta 13 años de estudio, así como el incremento del número de jóvenes con alto nivel educativo que trabajan en sectores de baja productividad (OIT, 2007, p. 28). De acuerdo con la OIT (2007, v. 1, p. 23), esto ha llevado a algunos a cuestionarse si la educación y el mercado de trabajo son realmente los instrumentos que habrán de permitirles su realización personal y social; de hecho, hay un porcentaje creciente de jóvenes desarraigados y excluidos, sin confianza en las instituciones. Pese a esto, en su conjunto, la educación tiende a ser cada vez mejor valorada.¹⁶
- El hogar de origen: los jóvenes miembros de hogares acomodados disfrutaban en general de mejores condiciones laborales —mayor tasa de ocupación, menor tasa de desempleo, menor proporción de empleo en sectores de baja productividad— que sus pares de hogares más pobres. Aunque en el corto plazo se observan en ocasiones procesos que van en contravía de estas afirmaciones, ellos parecen obedecer más a factores coyunturales que a tendencias de largo plazo (OIT, 2007, p. 28).

¹⁶ Un análisis interesante de las falsas expectativas generadas por el estudio como fuente de futuros ingresos se encuentra, entre otros, en Saravi (2009, p. 55 y ss.).

- El lugar geográfico ya que, pese a algunos avances, la falta de oportunidades de educación y empleo remunerado en las zonas rurales conduce a una inserción laboral a la vez demasiado temprana y extremadamente precaria.
- Los cambios de edad por cuanto las condiciones laborales de los jóvenes mejoran al avanzar de un grupo de menor edad a otro mayor. Esto se debe, en parte, al mejor nivel educativo promedio y a la mayor experiencia laboral de las cohortes de mayor edad, lo que no impide que en general los ingresos de las mujeres y de los jóvenes con bajo nivel educativo suban, a lo largo de su vida laboral, menos que los de los hombre más educados, lo que perpetúa así la brecha entre pobreza y riqueza.

Para concluir este aparte, resulta interesante reproducir el enunciado de algunas de las paradojas que según la Cepal y la OIJ caracterizan a los jóvenes iberoamericanos (OIJ *et al.*, 2013, p. 20):

1. Poseen más acceso a la educación y menos acceso al empleo.
2. Gozan de más acceso a la información y menos acceso al poder.
3. Tienen más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla.
4. Están mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbilidad específica.
5. Son más dúctiles y móviles pero más afectados por las trayectorias migratorias inciertas.
6. Están más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera.
7. Son más aptos para el cambio productivo, pero más excluidos de este.
8. Ostentan un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio.
9. Están más abiertos a la expansión del cambio simbólico y poseen una mayor restricción del consumo material.
10. Están confrontados entre la autodeterminación y el protagonismo por una parte, y la precariedad y desmovilización por otra.

2.1.1.2 Colombia

Señala Farné (2012, p. 121), el fenómeno más destacado que ha caracterizado el mercado laboral colombiano en los últimos diez años ha sido tal vez “la rápida difusión de las formas atípicas y flexibles de contratación, en especial de la subcontratación,

las cooperativas de trabajo asociado y el trabajo por cuenta propia”, difusión que fue precedida del crecimiento del empleo temporal y acompañada de un debilitamiento del sindicalismo, iniciado a mediados de los años ochenta.

Entre el 2002 y el 2010, la economía colombiana se expandió a una tasa promedio anual del 4,4%, y con ello se generaron algo más de tres millones de nuevos puestos de trabajo. Esta dinámica del empleo, superior al crecimiento de la población en edad de trabajar, no solo redujo la tasa de desempleo, sino que subió la de ocupación —es decir, la probabilidad promedio de encontrar un empleo— de cerca del 51% en el primer año a algo más del 54% en el segundo. Las mujeres adultas fueron las más beneficiadas por las mayores oportunidades de trabajo. Su tasa de ocupación pasó del 42,6% en el 2002 al 47,1% en el 2010, para el total, y del 56,2% al 64,1% para las de edades entre 27 y 60 años. En esta forma, aunque permanece profundo el diferencial de tasa de ocupación por género —65,3% frente a 47,1%— se contrajo de 20 a 18 puntos porcentuales. Por lo demás, el desempleo urbano, si bien bajó de forma sustancial, siguió elevado, sobre todo entre los jóvenes (24,3%) y particularmente entre las mujeres jóvenes (27,4%) (Farné, 2012, p. 130).

Ahora bien, siguiendo al mismo autor (p. 120), los empleos atípicos trasladan a los trabajadores la responsabilidad y el costo de su protección social, imposibilitan la representación sindical e implican, en promedio, menor estabilidad laboral y menores remuneraciones, *ceteris paribus*. Es posible, entonces, que el éxito alcanzado en cuanto al número de trabajadores ocupados en el país coincida con el deterioro de otros indicadores del mercado laboral, en especial de los relacionados con la calidad de los empleos.

Desde la perspectiva de la población joven es preciso llamar la atención sobre el hecho de que si bien el grupo ubicado entre 10 y 29 años crece en cifras absolutas, su peso relativo con respecto a la población total disminuye gradualmente. En efecto, pasó de representar cerca del 41,5% de la población colombiana en 1990 a un 37,2 en el 2004, y se estima que esa proporción descenderá a alrededor del 35% en el 2015 (Presidencia de la República, 2004, p. 10). Se estima además que en el área urbana habita algo más del 70% de esa población y el resto en el área rural.¹⁷ Esta tendencia decreciente es importante en la medida en que obliga a considerar los cambios que ella implica en términos de las políticas y planes dirigidos tanto a garantizar condiciones de trabajo satisfactorias para quienes actualmente son jóvenes y para quienes permanentemente están llegando a esta etapa de la vida como a brindarles una formación que les permita asumir con instrumentos éticos e intelectuales, adecuados y suficientes, las responsabilidades que han de corresponderles en un ámbito laboral que se ha transformado profundamente a lo largo de los últimos treinta años como consecuencia de los procesos contemporáneos de la globalización (Castells, 2002).

Ahora bien, hay dos rasgos que caracterizan a la juventud colombiana: el bloqueo que

17 Cifras del DANE en Cardona *et al.* (2008).

gran parte de ella sufre para acceder a bienes y servicios considerados hoy básicos para su desarrollo y que se manifiesta en exclusión (Garay, 2002), y su gran diversidad, apreciada desde distintos puntos de vista: cultura, lugares de residencia, entornos familiar y social, tipo de formación recibida, para no mencionar sino algunos de ellos (Pinzón, Garay y Suárez, 2008).

“Hay dos rasgos que caracterizan a la juventud colombiana: el bloqueo que gran parte de ella sufre para acceder a bienes y servicios básicos y su gran diversidad en términos de cultura, lugares de residencia, entornos familiar y social, tipo de formación recibida, entre otros.”

El referido bloqueo está en gran medida asociado a condiciones de pobreza, medida esta desde los indicadores tradicionales de ingreso y necesidades básicas insatisfechas, y traducido en altos niveles de vulnerabilidad. Como bien lo resumen Cardona, Macías y Suescún (2008), la vulnerabilidad es una noción predominante en los estudios realizados en Colombia sobre juventud, particularmente cuando se hace referencia a las personas en condiciones de pobreza. Esta asume distintas formas y expresiones, particularmente cuando se examina a partir de los factores de riesgo a los que están expuestos esos grupos de jóvenes, factores que se traducen en fenómenos tales como embarazos adolescentes y enfermedades sexuales; violencia, delincuencia e inseguridad; consumo de drogas y agresividad, entre otros. Lo que es peor aún, estas expresiones tienden a alimentar imaginarios según los cuales los jóvenes son en muchos casos seres ignorantes pero arrogantes, desarticulados de la vida social, política y económica, y potencialmente peligrosos (Zorro Sánchez, 2004). Indudablemente, este tipo de percepciones tiene efectos negativos sobre las posibilidades y las condiciones de acceso de los jóvenes al mundo del trabajo.

Un aspecto crítico del panorama juvenil colombiano es la vinculación de jóvenes a los grupos armados irregulares. Según estimativos de Human Rights Watch (citados por Presidencia de la República, 2004, p. 16), se estima que más de once mil niños y niñas se encuentran vinculados a alguno de estos grupos, sean ellos guerrilleros, paramilitares o bandas delictivas. Téngase en cuenta que justamente es la falta de oportunidades de educación y empleo decente uno de los principales factores, si no el principal, que lleva a estas personas a conformarse con esta vinculación, a veces forzada inicialmente.

2.1.1.3 Bogotá

Bogotá es actualmente no solo la capital política sino la capital económica de Colombia. En ella se localiza el 27% de las empresas del país lo que la ubica como una de las ciudades colombianas de mayor potencial económico; además, según la Cámara de Comercio de Bogotá, su actividad empresarial es la más dinámica y su oferta de bienes y servicios la más diversificada entre las ciudades colombianas. Lo anterior no obsta

para reconocer las dificultades que afectan este dinamismo, algunas derivadas de la deficiente infraestructura, otras de manejos incompetentes o corruptos de los agentes públicos y privados, y otras más de la misma estructura empresarial caracterizada por altos niveles de informalidad, tecnologías atrasadas y escasa competitividad a escala global.

Desde el punto de vista demográfico, el rasgo más importante de la evolución de Bogotá durante los últimos 25 años es el descenso sostenido de la tasa de crecimiento, que pasó de ser del orden del 3,3% anual en 1988 a cerca del 1,5% anual en el 2012, con una tendencia que la llevaría a ubicarse alrededor del 1,2% en el 2020.¹⁸ Este fenómeno, que ha venido transformando la estructura poblacional de la ciudad, obviamente también repercute en el mercado de trabajo.

Luego de un período de gran expansión de la oferta de trabajo de la población joven, esta oferta ha comenzado a reducirse; es así como la población joven en edad de trabajar entre los 18 y 24 años disminuyó entre el 2007 y el 2010 de 904.417 a 873.560, particularmente

“En Bogotá, luego de un período de gran expansión de la oferta de trabajo de la población joven, esta oferta ha comenzado a reducirse.”

en el grupo de mujeres que se redujo en 27.575 personas (Alcaldía Mayor, 2011). De todas maneras se da un acceso ininterrumpido al mercado laboral de jóvenes con características culturales, sociales y educativas muy diferentes a las de los actuales adultos, que contribuyen a transformar este mercado.

Según datos de la Alcaldía Mayor (2011, p. 24), durante el período 2005-2010 la tasa de desempleo en Bogotá bajó del 13,1 al 10,7%. En promedio, el 93% de la población desempleada se encontraba en desempleo abierto y el restante 7% en desempleo oculto. En el mismo período, la tasa de desempleo para la población joven aumentó del 20,2 al 21,9% con cerca de cinco puntos de mayor desempleo en las mujeres que en los hombres, aumento que correspondió principalmente al grupo de población entre 12 y 17 años. Esta tasa es el doble de la tasa de desempleo general de la ciudad, lo que confirma observaciones realizadas en otros países, a las que se hizo referencia anteriormente. Por otra parte, como la tasa de ocupación de la población joven incrementó de un 53,0 a un 58,2%, puede afirmarse que parte de esta población se ocupó en actividades informales (Alcaldía Mayor, 2011, pp. 26-27).

Es preciso señalar que según las encuestas de hogares del DANE durante el período 2004-2007 (citada en ONU-Hábitat, 2010, pp. 44-45), que correspondió a una fase expansiva de la economía bogotana con un crecimiento medio anual del 5%, la tasa de desempleo juvenil disminuyó en más de 11 puntos. De hecho, la tasa registrada en el 2007 fue más baja que la de los doce años anteriores, pese a lo cual ella excedía en 10 puntos a la del grupo entre 31 y 40 años, y en 12 puntos a la del grupo entre 51 y 60. Esto pese a que los jóvenes tenían niveles muy superiores de educación formal. Esta constatación para

18 DANE, *Series de población y proyecciones poblacionales*, citado por Alcaldía Mayor (2011, p. 9).

períodos de expansión subraya el carácter estructural del desempleo juvenil.

Se añaden a lo anterior dos observaciones resaltadas por la Alcaldía Mayor (2011):

- Ser mujer y joven parece constituir una doble fuente de vulnerabilidad en el mercado laboral, como lo muestra, entre otros indicadores, la gran diferencia en las tasas de desempleo entre hombres y mujeres en los niveles superiores de educación.
- En el 2007 el desempleo juvenil en la ciudad se distribuía entre los distintos niveles educativos, confirmando así lo observado en otros contextos en el sentido de que un alto nivel educativo no asegura por sí solo una trayectoria exitosa en el mercado laboral; de hecho, parte de los jóvenes desempleados tenían una alta calificación

“Según ONU-Hábitat las posibilidades de que un joven consiga empleo no dependen tanto de su tipo de educación media como de la adquisición de competencias que le permitan adaptarse al medio del trabajo.”

La segunda de estas observaciones muestra que en Bogotá, como en muchos otros lugares, la relación entre educación e inserción laboral resulta ambivalente.

En efecto, ya se anotó cómo, pese al mejor nivel educativo de los jóvenes, sus niveles de desempleo son mayores, y cómo entre los mismos jóvenes no hay una clara relación entre los niveles de desempleo y los de formación académica. No obstante, se constata, por otro lado, que, pese a excepciones ocasionales, hay una clara correlación entre un nivel educativo más alto y un ingreso mayor. Ahora bien, justamente esta constatación lleva a señalar una relación perversa entre educación y trabajo: son justamente los grupos con mayores ingresos los que acceden a niveles educativos superiores y, por ende, a más altas remuneraciones en el trabajo, lo que, como en otros países y ciudades, tiende a perpetuar y profundizar el círculo vicioso de la pobreza.¹⁹

Lo que acaba de señalarse da cuenta, entre otros factores, de la dinámica ocupacional de los jóvenes de la ciudad. Según el documento de ONU-Hábitat (2011, p. 44), las posibilidades de que un joven consiga empleo no dependen en realidad tanto de su tipo de educación media como de la adquisición de competencias que le permitan adaptarse al medio del trabajo, tales como cumplimiento de horarios, aceptación de la subordinación, trabajo en grupo con personas de diversos orígenes, comunicación eficiente y administración del tiempo, competencias estas más de tipo psicosocial que cognoscitivo o técnico.

Otro factor fundamental en la búsqueda de empleo es el constituido por los contactos y la intermediación laboral, como lo pone de presente el mismo documento que acaba de citarse, con base en las encuestas del DANE. Según este, para el 68% de los encuestados

¹⁹ Como apoyo de esta afirmación se pueden consultar las cifras contenidas en el documento ONU-Hábitat (2010, pp. 29-30).

los contactos personales y las recomendaciones fueron el medio principal para conseguir empleo. Ahora bien, el acceso a estas relaciones está claramente relacionado con el estrato socioeconómico del hogar y con las diferencias en la calidad de la educación a la que tienen acceso los jóvenes de la ciudad, y se convierte en un nuevo factor que contribuye a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza. Por lo demás, instrumentos como el sistema público de intermediación laboral no estaban contribuyendo a superar este tipo de exclusión.

2.1.2 El trabajo decente de los jóvenes: realidades y tendencias

Una vez presentados los rasgos generales del empleo juvenil, el presente numeral hace una breve relación entre estos y las condiciones del trabajo decente, para Colombia y Bogotá.

2.1.2.1 Colombia

Tal como ya se mencionó, la elevación de los niveles cuantitativos de empleo que se ha registrado durante los últimos años no corresponde a una mejor calidad de este, ya que ese mejoramiento ha venido siendo acompañado de un aumento en la proporción de trabajos precarios y en los niveles de informalidad, como consecuencia en gran medida de la difusión de formas flexibles y atípicas de contratación derivadas de las sucesivas reformas al Código Sustantivo del Trabajo con el propósito manifiesto de aumentar la competitividad del país en un mundo globalizado y cada vez más abierto a los mercados externos.²⁰

Ahora bien, en palabras de Farné (2012, p. 136): “Con respecto a ocho años atrás, hoy los colombianos trabajan más, más intensamente, y, si bien no hubo un deterioro generalizado de la calidad de sus empleos, tampoco ella ha aumentado en una forma acorde con las expectativas generadas por el crecimiento de la riqueza nacional y del empleo agregado”.

Un estudio comparativo realizado por la OIT en diez países latinoamericanos muestra que los indicadores relativos a la calidad del empleo en Colombia tienden a estar por debajo del promedio del subcontinente. Probablemente, el indicador más preocupante es el que pone de presente que es este el país con el mayor porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja: un 27% de la población juvenil (Argentina, 20%; Brasil, 19%; Chile, 18%), según la OIT (2010, p. 69) y Pineda *et*

²⁰ Propósito este que por lo general ha resultado frustrado ya que la competitividad se logra no reduciendo las condiciones de vida de los trabajadores y, aun, de los empresarios, lo que es un contrasentido, sino agregando valor en los procesos productivos y aumentando su eficiencia.

al. (2013, cuadro EMPL-3). Esta condición no solo tiende a esterilizar las capacidades de los jóvenes, sino a hacerlos proclives a vincularse a movimientos subversivos o a bandas criminales.

Otros indicadores del empleo de la población joven ocupada en los que Colombia se ubica por debajo del promedio latinoamericano son, entre otros, el acceso a pensiones que cubre un 28% de los jóvenes latinoamericanos ocupados y un 17,7% de los colombianos; la tasa de cobertura de seguro que asciende a un 32,5% para el mismo grupo en América Latina y a un 23% en Colombia (OIT, 2010, p. 67). Bastan estos pocos datos para cuestionarse acerca de la validez del proceso colombiano en el que si bien se observa un aumento en la generación de empleos, superior al crecimiento de la fuerza de trabajo, este aumento de alguna manera es contrarrestado por una merma en la calidad de tales empleos.

2.1.2.2 Bogotá

Ya se hizo referencia al comportamiento del empleo en Bogotá durante los últimos años pero es preciso examinarlo ahora desde la perspectiva del trabajo decente. En trabajo reciente dirigido por Javier Pineda, al que está asociado este artículo (Pineda *et al.*, 2013), se estudiaron algunas variables esenciales para el análisis de la calidad del trabajo. Los resultados obtenidos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- El porcentaje de jóvenes que no estaba estudiando ni trabajando en Bogotá era del 19,7% en el 2012, el más bajo del período analizado (2008-2012), habiendo sido el más alto el del 2009 (23,8%). Esta proporción es menor que la del conjunto de las grandes ciudades (24,6% en el 2012) y que la del resto del país (28,3%). Llama la atención el hecho de que las curvas que reflejan la evolución a lo largo del período son prácticamente paralelas para todos los ámbitos, lo que permite plantear la hipótesis de que sus comportamientos durante el período estudiado no obedecieron a políticas particulares de cada ciudad o departamento, sino a las condiciones económicas nacionales. Debe añadirse que esta tendencia favorable parece ligada al comportamiento general de la tasa de desempleo en el país y que no necesariamente puede proyectarse al largo plazo.
- La tasa de desempleo para la población entre 14 y 28 años fue también más baja en Bogotá que en las otras grandes ciudades estudiadas, respectivamente un 16,7% y un 21,1%; no obstante, en ambos ámbitos las tasas de desempleo juvenil eran considerablemente más altas que las correspondientes a los adultos, lo que corrobora la tendencia observada en Colombia y, en general, en el resto del mundo.

Además de los indicadores anteriores, existen otros que permiten completar una imagen de lo que es la calidad del empleo de los jóvenes ocupados en Bogotá y constatar, ante todo, que esta calidad diverge según los logros personales (niveles educativos, trayectoria laboral), las características personales y familiares (género, familia de origen y localidad de residencia) y los mercados de trabajo (sectores y ocupaciones) a los que acceden los jóvenes. Entre los referidos indicadores, incluidos en el trabajo ONU-Hábitat (2010, pp. 48-59, cifras para el 2007), se mencionan:

- El subempleo, característica estructural de la ocupación de la ciudad que implica ingresos inadecuados, insuficiencia de horas de trabajo y desperdicio de capacidades. Solo por subempleo objetivo se encontraban en subempleo trescientos mil jóvenes en el 2010 (Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 141).

- Las relaciones contractuales de trabajo: casi la mitad de las actividades que realizan los jóvenes de Bogotá (un 46%) se adelantan sin contrato laboral. Esta situación se debe principalmente al trabajo en microempresas donde los arreglos laborales son frágiles y se basan más en la confianza que en contratos formales. La categoría ocupacional, criterio según el cual un 76% de los jóvenes ocupados trabajaba como obrero o empleado de empresas particulares, mientras el 14% lo hacía como trabajador por cuenta propia y el 4% restante como trabajador doméstico (Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 50).

- La importancia de las diferencias socioeconómicas se manifiesta en la estructura ocupacional. Es así como los jóvenes de los estratos 1 y 2 tienen menor acceso a empleos con el Gobierno y la posición de patronos o empleadores (Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 50).

- Tal como lo destaca la OIT (2010, p. 52), el salario de los jóvenes ocupados de la ciudad está en general lejos de ser adecuado. En efecto, tres de cada diez jóvenes reciben menos de un salario mínimo legal y más de la mitad tienen remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. Esto coincide no solo con el poco tiempo que llevan en sus actuales empleos, sino con su inserción en sectores de baja calificación; esto se deduce del

“El salario de los jóvenes ocupados en Bogotá está en general lejos de ser adecuado. En efecto, tres de cada diez jóvenes reciben menos de un salario mínimo legal y más de la mitad tienen remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos.”

hecho de que seis de cada diez jóvenes que trabajan en el sector informal obtienen ingresos por debajo del salario mínimo legal y que los que alcanzan ingresos entre uno y dos salarios mínimos legales representan apenas el 36% (OIT, 2010, p. 56). Pese a las connotaciones negativas, ideológicas y reales que se atribuyen al llamado sector informal, de acuerdo con el citado estudio ONU-Hábitat (2010, p. 57), un 65% de los jóvenes ocupados en este no desean cambiar de trabajo porque no encuentran mejores perspectivas. En este sentido, es claro que muchos de estos jóvenes se han desplazado voluntariamente hacia actividades independientes en razón de la precariedad de los empleos ofrecidos por el sector formal (baja remuneración, inestabilidad y poca protección), que sumada a las exigencias de disciplina, cumplimiento de horarios y jerarquías, lo hacen poco atractivo para muchos trabajadores. Es por ello que la informalidad tiene un carácter estructural.

A estos factores se agregan las dificultades inherentes a los jóvenes para insertarse en el mercado laboral, en particular la fragilidad de sus competencias laborales generales y la debilidad de sus lazos sociales. Las competencias laborales son el

conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores con los que un joven debe contar para desempeñarse de manera apropiada en cualquier entorno productivo, sin importar el sector económico, el nivel del cargo, la complejidad de la tarea o el grado de responsabilidad. Estas competencias son de diferentes clases: personales, interpersonales, intelectuales, tecnológicas y empresariales (Ministerio de Educación Nacional, 2006, citado en ONU-Hábitat, 2010, p. 58). El mercado exige estas aptitudes y, preferiblemente también una experiencia laboral previa que las acredite. No obstante, estas características están ausentes de muchos de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, lo que obliga a las empresas a asumir costos que no están dispuestas a asumir para subsanar tales déficits, frente a lo cual prefieren contratar adultos. Por lo demás, en la realidad la falta de experiencia profesional se traduce en carencia de contactos que informen a los jóvenes sobre puestos de trabajo o los ofrezcan.

Ahora bien, para algunos grupos de jóvenes la situación es más crítica: en el momento de ingresar al mercado laboral tiende a existir de hecho una discriminación específica contra los que tienen una o varias de las siguientes características: son pobres, mujeres, homosexuales, indígenas o afrocolombianos, o poseen bajo nivel educativo.²¹ Para ellos, como señala Brewer (en ONU-Hábitat, 2010, p. 59), “el desempleo juvenil no es, simplemente, un estadio de transición hacia el empleo, sino un proceso muy largo durante el cual pasan por el desempleo, la escolarización, el empleo no remunerado y el empleo no calificado con baja remuneración [...] [con] un bajo costo de oportunidad”.

2.2 Tipos de políticas y algunos programas de empleo en los últimos años

2.2.1 En el mundo

Una política pública es un instrumento que permite la solución, mitigación o prevención de problemas públicos (Abarca, 2002, p. 97), como los que afectan a los jóvenes. Una política debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, la protección, la inclusión, el bienestar y la igualdad, entre otros (Velásquez, 2009, pp. 186-187). Las políticas públicas son construcciones sociales que corresponden a sus contextos (Cardona, Macías y Suescún, 2008, p. 25) por eso no son soluciones universales (OIT *et al.*, 2012, p. 4), y aunque se pueden utilizar las mismas políticas en diversos espacios y tiempos, siempre se tendrá que tener en cuenta que arrojarán resultados diferentes. El empleo juvenil es una preocupación que ha ido creciendo en el mundo (Betcherman *et al.*, 2007, p. 1) y con ella han ido apareciendo cada vez más políticas públicas que pretenden dar solución a las problemáticas que giran en torno a esta materia.

Una de las normativas que cimienta este tipo de políticas es el Pacto Mundial para el Empleo. Este acuerdo entre Gobiernos sostiene las bases para la promoción del diseño y puesta en marcha de políticas para el empleo juvenil. El objetivo de estas políticas es lograr que exista cierta estabilidad entre la demanda y la oferta de empleos para

21 Esto se consigna en el Libro Blanco sobre Seguridad Ciudadana y Convivencia de la Alcaldía Mayor, específicamente en la Mesa de Jóvenes en Riesgo, citado en ONU-Hábitat (2010, p. 59).

la población joven que hace parte de la PEA, ya que, tal como se ha mostrado en este artículo, desde la década del noventa, sobre todo en los países de América Latina, se han elevado las tasas de desempleo e informalidad en especial para el grupo juvenil (López, Ávila y Méndez, 2011, p. 2). Tres tipos de políticas relacionadas con el trabajo decente se han propuesto con el fin de brindar algunas soluciones a las situaciones adversas que viven los jóvenes en cuanto al empleo y al ejercicio de sus derechos: políticas de empleo, políticas sociales y políticas de juventud.

2.2.1.1 Políticas de empleo

Las políticas de empleo y sus programas están focalizadas sobre el mercado de trabajo. Ellas buscan con frecuencia brindar incentivos para crear y garantizar la estabilidad de los puestos de trabajo que, desde la perspectiva de este artículo, se dirijan a los jóvenes y, por ello, tienden a ofrecer tales incentivos a las empresas de sectores competitivos que brindan espacios para el desarrollo del potencial juvenil (OIT, 2013, p. 61). Se brindan también subsidios para programas destinados a población en desventaja. La principal idea de estos programas es aprovechar el crecimiento económico de un país para incrementar la productividad y con ella la creación de nuevos espacios de trabajo. Según la OIT, varios estudios han señalado que las economías en expansión son requisito y condición porque “el empleo juvenil es más sensible a los ciclos económicos” (2007, p. 44). Por tal razón, estas políticas ofrecen también subsidios al empleo para enmendar los efectos de una baja productividad (Rosas, Gianni y Rossignotti, 2005, p. 167; Betcherman *et al.*, 2007, p. ii).

2.2.1.2 Políticas sociales

En cuanto a las políticas sociales, dos vías se han venido utilizando para incrementar las oportunidades de empleo juvenil: la educación y el emprendimiento.

En primer lugar, la educación. La relación entre educación y trabajo es una de las que más se ha subrayado en los últimos años cuando se trata de políticas y programas destinados al empleo (Betcherman *et al.*, 2007, p. ii).²² Los objetivos educativos relacionados con el mercado laboral juvenil se concentran en programas de orientación profesional para que los jóvenes puedan establecer sus propias metas a mediano y largo plazo (OIT, 2007, p. 24). También están los programas de apoyo para quienes no finalizaron los estudios básicos y quieren ingresar a la educación técnica y profesional; de hecho, gran parte de los jóvenes de América Latina consideran la educación como un elemento clave para tener éxito en sus vidas (Cepal, 2008, p. 198).

“Desde las políticas sociales, dos vías se han venido utilizando para incrementar las oportunidades de empleo juvenil: la educación y el emprendimiento.”

²² Según este trabajo, publicado por el Banco Mundial, “Esta categoría representa el 39% del total de intervenciones y es bastante común en todas las regiones, pero particularmente en América Latina y el Caribe, donde representa el 56% de los programas incluidos en el inventario”.

Al respecto la OIT resalta que: “La educación no solo sirve para obtener ingresos sino que también crea la expectativa de que se pueden lograr más cosas en la vida; además potencia la capacidad de trabajar” (OIT, 2007, p. 43).

Por su parte, las políticas orientadas al emprendimiento promueven la iniciativa empresarial de los jóvenes en sus procesos de búsqueda de autonomía, independencia y creatividad en el mercado laboral. Sus programas capacitan en gestión de proyectos y dan asistencia en los procesos financieros para la obtención de préstamos (Betcherman *et al.*, 2007, p. 79).

2.2.1.3 Políticas de juventud

Los desafíos y riesgos que enfrenta la juventud en el mundo globalizado han generado una preocupación creciente en muchos países, por lo que en la última década se han multiplicado las políticas y leyes orientadas a la juventud.

Europa es el continente pionero en estas políticas. Desde mediados de los ochenta, en varios países de la Unión Europea se empezaron a formular estas políticas con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de los jóvenes. En el 2001 el Consejo Europeo de Juventud, tras cuatro años de investigaciones, propuso lo que debe incluir una política de juventud: concepto de juventud y de política de juventud, legislación y presupuestos, estructuras nacionales que apoyan la política, temáticas a tratar, monitoreo y evaluación de la política (Consejo Europeo, 2012). Las ideas sobre políticas de juventud se extendieron años más tarde a los demás continentes y en América Latina estas han venido en auge durante la última década. Esta expansión continental se ha dado porque casi el 85% de la gente joven vive en “países en vías de desarrollo”, donde los jóvenes tanto urbanos como, especialmente, rurales enfrentan modos de vida precarios (Unesco, 2004, p. 4).

Ahora bien, después de veinte años, los documentos de política siguen trabajando sobre lo que determinó el Consejo Europeo de Juventud. Sumado a eso, la Unesco identificó en el Programa de Acción para la Juventud del Año 2000 y Más que existen diez áreas prioritarias de intervención: 23 educación, *empleo*, hambre y pobreza, salud, ambiente, drogas, delincuencia, tiempo libre, mujeres y participación. Y agregó otras nuevas en el Informe de Juventud del 2003: globalización, tecnologías de la información y comunicación (TIC), VIH/sida, conflicto y relaciones intergeneracionales (ONU, 2003, pp. 4-5). La Unesco también advierte, frente a este listado, que no hay un modelo estándar de política sino que, dependiendo del contexto de cada país, se deben establecer las prioridades y crear los mecanismos adecuados para apoyar a la juventud.²⁴ Además hace explícito que una política de juventud debe ser estatal, no de gobierno, basada en el consenso y transversal (Unesco, 2004, p. 5).

23 Estas áreas fueron creadas analizando políticas, informes y encuentros internacionales realizados desde principios de los noventa (ONU, 2003, p. 4).

24 Información sobre políticas de juventud y programas en la página web de la Unesco, <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/youth/policies-and-programmes/>.

2.2.2 Colombia-Bogotá: panorama de las políticas y propuestas de política durante los últimos veinte años

Como ya se estableció en la primera parte de este artículo, Colombia posee y acredita suficientes instrumentos que amparan los derechos y fijan los deberes alrededor del trabajo decente. Sin embargo, los problemas del empleo se han agudizado en ciertos momentos, no solo en términos de desempleo, sino de los retos que impone la globalización a la preservación de los logros alcanzados para garantizar trabajos decentes. Esto ha puesto cada vez más en evidencia la necesidad de tomar nuevas medidas regulatorias del trabajo, pero ellas han sido con frecuencia erráticas y no necesariamente están contribuyendo a brindar esta garantía.

Es así como en el Plan Nacional de Gobierno 2002-2006 se insistió en la generación de empleo y se implementó una reforma a la empleabilidad (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2002, p. 157). Se eliminaron recargos salariales como horas extras y trabajo nocturno que, a juicio de los empresarios y de funcionarios del Gobierno, estaban impidiendo que fueran contratados nuevos trabajadores. Se redujeron los costos relacionados con el aprendizaje en las instituciones de educación reconocidas por el Estado, incluyendo el SENA, que ha sido el espacio principal para formar en competitividad a los trabajadores nacionales. Con respecto a los programas, el apoyo directo al empleo fue una herramienta de vinculación para la pequeña y mediana empresa, y se entregaron subvenciones a todo tipo de empresas que crearan empleos nuevos a través de las iniciativas locales de gestión empresarial. Además se crearon observatorios regionales de empleo dirigidos a estudiar el mercado de trabajo y proponer soluciones políticamente viables (Ministerio de la Protección Social, 2006, pp. 5-6).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Nacional vigente, 2010-2014, propende por el *empleo con calidad* para lograr crecimiento, competitividad, e igualdad de oportunidades (DNP, 2010, p. 15), y la formación y formalización laboral y empresarial (Ley 1429 del 2010). Precisamente en este contexto se ubican las políticas y programas dirigidos a los jóvenes de Bogotá a los que se hace referencia a continuación.

2.2.2.1 Políticas y programas de empleo

Bogotá ha sido pionera en la investigación, formulación e implementación de estatutos, leyes y políticas relacionadas con la juventud y el trabajo decente. Esta ciudad es un escenario apropiado para la unión de estas temáticas, dada la compleja realidad juvenil.

El Distrito formuló en el 2010 una “política integral de empleabilidad y competitividad laboral”. Dentro de ese marco y del programa de Monitoreo y Orientación sobre Nuevas Formas de Trabajo y Ocupación en la Región Capital, se creó el proyecto Ubícate. Un servicio de orientación que busca informar a las personas sobre las ofertas laborales y, al mismo tiempo, orientarlas para que sepan qué empleos concuerdan con su formación profesional. Otra herramienta para uso de los bogotanos es el Sistema de Servicio Público de Empleo, dirigido por el SENA, el espacio permite encontrar la oferta de empleos en cada departamento de acuerdo con el área de desempeño.

Pese a estas propuestas, Bogotá no tenía una política específica sobre el trabajo decente. Teniendo en cuenta que “generar trabajo decente y digno” es uno de los objetivos del eje uno del Plan de Desarrollo Distrital vigente, y que sus políticas y programas tienen por objeto descentralizar la actividad económica para crear nuevos empleos dignos en las localidades que tienen mayor pobreza (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2012, p. 23), la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) formalizó el 1.º de mayo del 2013 la Política Distrital de Trabajo Decente. Esta política tiene cuatro objetivos que siguen los lineamientos propuestos por la OIT: oportunidades de empleo e ingresos, seguridad social, derechos fundamentales y diálogo social (SDE, 2013). Tiene cuatro componentes estratégicos: el sistema público de empleo que tendrá como objetivo articular toda la oferta laboral del distrito, la generación de información sobre trabajo decente, los pactos por el trabajo decente que facilitaran alianzas público-privadas para mejorar las oportunidades laborales de grupos que tengan mayores dificultades como los jóvenes y la articulación entre las instituciones nacionales e internacionales (SDE, 2013a, p. 6).

“La Política Distrital de Trabajo Decente (2013) tiene cuatro componentes estratégicos: el sistema público de empleo, la generación de información sobre trabajo decente, los pactos por el trabajo decente y la articulación entre las instituciones nacionales e internacionales.”

2.2.2.2 Políticas y programas sociales para la promoción de competencias

La meta del programa de trabajo decente y digno es vincular a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y víctimas de la violencia a los procesos de capacitación, formación y empleo temporal en el distrito (SDP, 2012, p. 330).

Uno de los proyectos bandera, que se ha sostenido desde su creación en 1998, es Misión Bogotá, dirigido antes por la Secretaría de Gobierno y ahora por el Instituto para la Economía Social (IPES), que destina recursos para jóvenes que tengan una difícil situación socioeconómica y que, por lo tanto, requieran de apoyo para fortalecer sus competencias laborales y ciudadanas.²⁵ La formación ofrecida en este programa les facilita su inserción en el mercado laboral. La principal estrategia es que los jóvenes de 18 a 26 años se conviertan en guías dentro de la ciudad.²⁶

El SENA, como organización de conocimiento, se ha encargado de brindar herramientas para que los jóvenes del país, incluyendo a los bogotanos, puedan alcanzar las exigencias del sistema laboral. Por eso, el programa de empleabilidad que adelanta permite la inserción laboral de población vulnerable como adolescentes y jóvenes que

²⁵ Información obtenida de la página del IPES, en <http://www.ipes.gov.co/vercont.php?id=464>.

²⁶ Más información del programa en http://portal.bogota.gov.co/portal/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=50523.

enfrentan circunstancias “que atentan contra sus derechos o integridad (explotación, reclutamiento forzado, abandono)”.²⁷ El sistema ofrece espacios tanto de formación titulada, complementaria para trabajadores calificados, como para tecnólogos (SDP, 2010, p. 31). Es el caso del programa de formación de técnicos profesionales y tecnólogos que empezó en el 2002 y que busca fortalecer las competencias laborales. Los programas que se brindan son gratuitos.

Pero el SENA no solo apoya a quienes quieren ingresar al sistema como empleados o contratistas, sino a los que quieren hacerlo como independientes; por eso a lo largo de los años ha brindado diferentes programas dirigidos a los jóvenes deseosos de crear empresa: Jóvenes con Empresa, Incubadoras de Empresas y EmprendeT cuyo propósito es permitir a los aprendices generar ideas de negocio en sectores privilegiados por la economía nacional e internacional. Los beneficiarios hacen parte también de otros programas de formación de la misma institución como Talentos Tecnoparques, Población Vulnerable, Desplazados por la Violencia y Jóvenes Rurales Emprendedores.²⁸ Todos los inscritos en estos programas pueden acceder al Fondo Empezar para financiar sus iniciativas.

Con el lanzamiento del Plan Distrital de Formación para el Trabajo (PDFT) en el 2011, se crearon nuevos programas y proyectos destinados a los jóvenes, programas que cubren tanto la formación como el emprendimiento. Tal es el caso de: Jóvenes Integrantes de Pandillas a Procesos de Educación Formal y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Generación de Ingresos para Poblaciones Vulnerables; Bogotá Empezar; Bogotá Trabaja, Adultez con oportunidades y Mi primer empleo (SDP, 2010, p. 77).

Por otro lado, una estrategia de interés para esta investigación es el trabajo protegido que, aunque proviene de la política distrital de infancia y adolescencia, converge con la del trabajo decente destinado a los jóvenes, porque es el marco para disminuir el trabajo infantil mediante la protección a niños y adolescentes de las peores formas de este tipo de explotación (SDP, 2012, pp. 168-170).

3. Conclusiones

Gran parte de los jóvenes han venido observando desde su infancia a sus padres y a otros adultos enfrentando problemas de toda índole para ingresar al mundo laboral (OIT, 2010, p. 44), y sufriendo las frustraciones y las consecuencias de muchos intentos fallidos. Surgen así cuestionamientos no solo sobre el mercado de trabajo, sino sobre la utilidad de la educación como medio para lograr el progreso individual y colectivo, que, a su vez, generan sentimientos de hastío, rechazo e inutilidad que tienden a bloquear la continuidad de los esfuerzos (Rodríguez, 2011, p. 22) y a frenar el empeño por seguir trayectorias claras tanto educativas como laborales (Rodríguez, 2011, p. 44). En estas condiciones, los jóvenes tienden en ocasiones a cambiar sus objetivos de largo plazo

27 Tomado de: <http://www.sena.edu.co/oportunidades/trabajo/Paginas/Empleabilidad.aspx>.

28 Información obtenida del sitio web del SENA, <http://www.sena.edu.co/oportunidades/emprendimiento-y-empresarismo/Paginas/Empr%C3%A9ndeT.aspx>.

por otros de corto plazo que muchas veces se limitan a la búsqueda de posibilidades de consumo.

La OIT anuncia que es altamente probable que las cifras de desempleo juvenil aumenten y que eso hará que muchos de los jóvenes se den por vencidos ante el mercado de trabajo (OIT, 2013, p. 16). Además, advierte que para estos jóvenes se acentuará la tendencia hacia un deterioro de sus habilidades y una generación de percepciones cada vez más negativas sobre el trabajo, la educación y, en general, la sociedad que los rodea. Estos efectos serían más severos para los que tienen menos niveles educativos (OIT, 2013, p. 19) y constituyen un desafío fundamental al que deben hacer frente las sociedades y los Gobiernos en el futuro inmediato.

Si bien es cierto que se han tomado medidas internacionales y nacionales para enfrentar los obstáculos que tienen los jóvenes para obtener y sostener un trabajo decente, también lo es que se necesita una mayor articulación entre las políticas, programas y proyectos, tanto públicos como privados; esto es absolutamente válido tanto en Colombia como en Bogotá, donde la visión puramente sectorial diluye a veces las perspectivas menos parcializadas y las especificidades de los grupos poblacionales. En otras palabras, se requieren políticas específicamente dirigidas a la juventud y en ellas deben articularse de manera adecuada los elementos propios de otras políticas: las dirigidas a atender los aspectos propios del trabajo, la salud y la educación, entre otras.

Sería importante también que todas estas iniciativas sean más estatales que gubernamentales ya que su discontinuidad en el corto y el mediano plazo impiden alcanzar los propósitos enunciados. Más aún, es esencial que tales políticas sean objeto de un seguimiento que retroalimente permanentemente las decisiones en función de las observaciones que se realicen en cuanto a los procesos y los resultados de la aplicación de las políticas, programas y proyectos. Se considera oportuno hacer mención particular de la política o ley del primer empleo, porque no se trata simplemente de abrir acceso a un puesto de trabajo, sino de iniciar una trayectoria laboral que al cabo de algunos años haya permitido a los jóvenes avanzar efectivamente en su desarrollo humano, en términos individuales y sociales. De hecho, una política de esta naturaleza sería exitosa si contribuyera a reducir las altas tasas de rotación juvenil en el mercado laboral (OIT, 2005a, p. 54), que de hecho atentan contra el trabajo decente juvenil.

Ayudar a los jóvenes a situarse en un trabajo decente significa contribuir no solo a su futuro y el de sus familias, sino al desarrollo efectivo de las localidades, regiones y naciones. Dejar de lado ese apoyo sería tanto dejarlos a la deriva como penalizar a la sociedad, no solo por frenar las posibilidades de que tales jóvenes contribuyan al crecimiento

“Ayudar a los jóvenes a situarse en un trabajo decente significa contribuir no solo a su futuro y el de sus familias, sino al desarrollo efectivo de las localidades, regiones y naciones.”

económico y, por ende, a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto, sino por crear un entorno propicio para una mayor desigualdad, mayores tensiones y

expansión de los conflictos violentos (OIT *et al.*, 2012, p. 2).

Para finalizar se destaca la importancia que tiene, no solo para los jóvenes sino para la sociedad, que a ellos se les permita expresar, plantear y participar desde sus propias ideas. El secretario general de la ONU, Ban Ki Moon (“Alto desempleo”, 2012), advierte sobre las consecuencias de no hacerlo: “Sin medidas urgentes, nos arriesgamos a crear una generación perdida de talentos y sueños desperdiciados [...]. Un gran número de jóvenes no tienen perspectivas inmediatas de futuro y están desencantados de los procesos políticos, sociales y de desarrollo que viven sus países”.

4. Referencias

- ABARCA, A. (2002). Las políticas públicas como perspectivas de análisis. *Revista de Ciencias Sociales*, 97 (3), 95-103.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011). *Diagnóstico de la población joven de Bogotá*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/>.
- ALKIRE, S. (2005). ¿Why the capability approach? *Journal of human development*, 6, (1), 115-133.
- ALKIRE, S. y SÉVERINE, D. (2009). A normative framework for development. En Deneulin y Shahani (eds.), *An introduction to the human development and capability approach* (pp. 1-22). Estados Unidos: Human development and capability association.
- “Alto desempleo juvenil puede crear una generación perdida” (2012, 10 de agosto), *Portafolio*.
- ARNETT, J. (2007). *Adolescence and emerging adulthood: A cultural approach*. Nueva Jersey: Pearson Education, Inc.
- BANCO MUNDIAL (2007). *Informe sobre el desarrollo mundial: El desarrollo y la nueva generación*. Recuperado de <http://www.worldbank.org>.
- BETCHERMAN, G., GODFREY, M., PUERTO, S., ROTHER, F. y STAVRESKA, A. (2007). *Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil: Informe de síntesis*. Recuperado de <http://worldbank.org/>.
- BOLTVINIK, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política. *Revista Desacatos*, (23), 53-86.
- CARDONA, M., MACÍAS, F. y SUESCÚN, P. (2008). *La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia: ¿Mecanismo de inserción laboral y equidad?* Recuperado de <http://www.fundacioncarolina.es>.
- CASTELLS, M. (2002). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTRO, G. (2005). Los jóvenes y la vida cotidiana: Elementos y significados de su construcción. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 14 (1), 1.

- CARNOY, M. (2000). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar*. Recuperado de <http://www.eclac.org/>.
- CONSEJO EUROPEO (2012). *Youth policy*. Recuperado de http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compendium_Youth_Policy_text_en.pdf.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2002). *Hacia un Estado comunitario*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2010). *Prosperidad para todos*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/>.
- FARNÉ, S. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia*. Recuperado de http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/37537/2009-226_W251_Colombia.pdf.
- FARNÉ S. (2012), *La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- FURLONG, A. (2009). *Youth and young adulthood: New perspectives and agendas*. Nueva York: Taylor & Francis Group.
- GARAY SALAMANCA, L.J. (2002). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República-Alfaomega Colombiana S. A.
- GORE, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, 28 (5), 789-804.
- HAQ, M. (2003). The human development paradigm. En Fukuda y Parr (eds.), *Readings in human development* (pp. 17-37). India: Oxford University Press.
- LOPÉZ, R., ÁVILA, A. y MÉNDEZ, A. (2013). *Dinámica del mercado laboral colombiano: Un análisis de políticas de empleo aplicando dinámicas de sistemas*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/>.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (2006). *El contexto de la política de empleo en Colombia*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/>.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (2012). *ABC del primer empleo*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co>.
- MINGOTE, C. y REQUEÑA M. (2008). *El malestar de los jóvenes. Contextos, raíces y experiencias*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA JUVENTUD (OIJ). *Convención Iberoamericana de los derechos de los jóvenes*. Recuperado de <http://www.oij.org>.

- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA JUVENTUD (OIJ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF) (2013). *El futuro ya llegó: Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes*. Madrid: MFC Artes Gráficas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1944). *Declaración referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de <http://www.ilo.org/>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1998). *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Recuperado de <http://www.ilo.org/>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999). *Trabajo decente. Conferencia Internacional del trabajo. 87ª reunión*. Recuperado de <http://www.ilo.org>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2005). *Derechos fundamentales en el trabajo*. Recuperado de http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/derechos_fundamentales_colombia.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2005a). *Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica, 2006-2015*. Recuperado de <http://www.ilo.org>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007). *Trabajo decente y juventud. América Latina*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Recuperado de http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/TDJ_AL_2010FINAL.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013). *Global employment trends for youth 2013: A generation at risk*. Recuperado de <http://www.ilo.org>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), Cepal y ONU (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Crisis y recuperación del empleo juvenil*. Recuperado de <http://www.ilo.org>.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2003). *World Youth Report 2003*. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/worldyouthreport.pdf>.
- ONU-HÁBITAT, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (Bogotá Positiva) (2010). *Garantía de derechos o violencia*. Recuperado de <http://www.ipes.gov.co/ipes/admin/UserFiles/File/LIBRO%20ONU%20WEB.pdf>.
- PINEDA, J. (2004). *Empleo y juventud: en busca de alternativas. La situación laboral de los jóvenes*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- PINEDA, J. (2007). Calidad del empleo: Comparaciones locales para Colombia. En C. A. Zorro S. (ed.), *El Desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios* (pp 197-226). Bogotá: Universidad de los Andes.
- PINEDA, J., GARAVITO, D., RODRÍGUEZ, V. y FARNÉ, S. (2013). *Línea de base de indicadores de*

Trabajo Decente para Bogotá. Convenio de cooperación 429 del 2012. Bogotá: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Universidad de los Andes-Cider.

- PINZÓN C. E., GARAY, G., SUÁREZ, R. (2008) *Para cartografiar la diversidad de I@s jóvenes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Instituto de Salud Pública.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Programa Presidencial Colombia Joven (PPCJ) (2004). *Política Nacional de juventud. Bases para el plan decenal de juventud 2005-2015*. Bogotá: Presidencia.
- REQUEÑA, M. (2008). Los jóvenes en las sociedades contemporáneas. En Míngote y Requeña (eds.), *El malestar de los jóvenes: Contextos, raíces y experiencias*, (pp. 41-66) España: Ediciones Díaz de Santos.
- ROBBINS, D. (2003). *Empleo y desempleo en Colombia: El impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales, 1976/1979*. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/>.
- RODRÍGUEZ, E. (2011). Generación y gestión de conocimiento sobre políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar. En Gutiérrez-Bonilla (ed.), *¿Qué sabemos y no sabemos sobre los jóvenes y juventudes?* (pp. 37-78). Bogotá: Offset Gráfico Editores S. A.
- RODRÍGUEZ, E. (2011a). *Jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina: Entre la estigmatización y la ausencia de políticas públicas*. Asamblea General de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA). Quebec: COPA.
- ROSAS, GIANNI y ROSSIGNOTTI (2005). Empezar bien el milenio con empleo decente para los jóvenes. *Revista Internacional del Trabajo*, 14, (2), 153-177.
- SARAVI, G. (2009). *Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: Causas y riesgos de la fragmentación social*. Recuperado de la base de datos Ebcghost.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (SDE), Alcaldía Mayor de Bogotá (2013). *Hacia una política distrital de trabajo decente*. Recuperado de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/archivo-de-noticias/1352-hacia-una-politica-distrital-de-trabajo-decente>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO (SDE), Alcaldía de Bogotá (2013a). *Nota editorial: Bogotá construye una política de trabajo decente*. Recuperado de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/>.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (SDP), Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). *Diagnóstico Regional Bogotá-Cundinamarca para la revisión del POT de Bogotá*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/>.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (SDP), Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). *Actualización del diagnóstico de la región capital: Bogotá-Cundinamarca*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/>.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (SDP), Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Plan de desarrollo distrital: Bogotá Humana*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/>.

- SEN, A. (1985). Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, 82, (4), 169-221.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S. A.
- SERRANO, J. F. (2003). *Juventud: Estado del Arte, Bogotá 1990-2000*. Bogotá: Editorial Panamericana.
- SERRANO, J. F., BEJARANO, L., CAICEDO, A., HOYOS, D. y QUINTERO, F. (2002). *Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política*. Recuperado de <http://www.colombiajoven.gov.co>.
- UNESCO (2004). *Empowering youth through national policies*. Recuperado de <http://www.unesco.org/>.
- VELÁSQUEZ, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- WELLER, J. (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina: Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Recuperado de <http://www.cepal.org/>.
- WELLER, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: Características, tensiones y desafíos. *Revista de la CEPAL*, 92, 61-82.
- WILLIAMSON, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform, documento conocido como “Consenso de Washington”.
- WYN, J. (2009). Educating for late modernity. En Furlong, A. (ed.), *Youth and young adulthood: New perspectives and agendas* (pp. 97-103). Nueva York: Taylor & Francis Group.
- ZORRO SÁNCHEZ, C. (2004). *Pandillas en Bogotá: ¿Por qué los jóvenes deciden integrarse a ellas?* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital Protección Niñez y Juventud, Universidad de los Andes-Panamericana Formas e Impresos.

CAPÍTULO 5

Trabajo y vejez: debates y perspectivas

Delvi Gómez Muñoz y Javier Pineda Duque*

* Delvi Gómez Muñoz es máster en Antropología de la Universidad de Estocolmo, Suecia. Antropóloga y master en Historia de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: delvigomez@hotmail.com. Javier Pineda Duque es PhD por el Departamento de Geografía de la Universidad de Durham, Inglaterra, máster en economía del CIDE (México) y economista de la Universidad del Valle, Colombia. Actualmente se desempeña como profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: jpineda@uniandes.edu.co.

Indistintamente de las perspectivas desde las que se reflexione acerca de la relación entre trabajo y vejez, el asunto de la jubilación emerge, casi indiscutiblemente, como un punto de partida para aproximarse a ella. A manera de contexto, en este artículo se hace referencia, en primer lugar, a la institucionalización de las pensiones por vejez en países industrializados durante el siglo XX. Se contextualiza aquí el momento histórico en el que surgen los esquemas pensionales para el llamado “primer mundo” y se aborda la “amenaza” del envejecimiento demográfico como uno de los principios que alienta el debate contemporáneo sobre las ventajas o desventajas que trae consigo la prolongación de la vida laboral, más allá de la edad efectiva de retiro.

En segundo lugar se hace referencia a la relación entre trabajo y vejez en contextos de países no industrializados, con atención especial para el caso colombiano. En este punto se presenta una mirada al caso bogotano en lo que atañe a la relación entre el envejecimiento poblacional y el bono demográfico. Se presentan aquí datos demográficos para Bogotá que permiten poner en contexto las preocupaciones y expectativas alrededor de la actividad laboral en la vejez.

1. Entre el retraso de la edad de jubilación y la prolongación de la vida laboral: debates y estrategias para enfrentar el envejecimiento demográfico en países industrializados

Las pensiones por vejez, creadas en los países industrializados desde mediados del siglo xx, demarcaron lo que algunos autores denominan el “ciclo fordista de la vida”; un ciclo en el que se crea un vínculo mecánico entre la edad y la actividad económica y en el que los momentos destinados para la educación, el trabajo y la jubilación nunca se mezclaban entre sí (Jackson, 2006; Quadagno, 1995). Las categorías etarias (infancia, adultez y vejez) y las fronteras entre ellas se delimitaron así en función de la organización fordista de la producción y capital (Coriat, [1979] 1985). Desde esta perspectiva, con la llegada de la edad de jubilación se ingresaba a la vejez: un período de inactividad productiva y una etapa ideal para el ocio y el disfrute gracias al trabajo realizado durante la adultez. La relación indisoluble entre el fin del trabajo asalariado y el último estadio de la vida quedaba así trazada (Grin Debert, 2011).

“La infancia y la juventud se erigieron como etapas ideales para el aprendizaje escolarizado, la adultez como una etapa laboral productiva y la vejez para el descanso.”

De esta manera, un momento histórico específico del desarrollo capitalista en Occidente contribuyó a distribuir tareas entre unas y otras generaciones y trazó con

ello interconexiones entre la familia, el Estado y el trabajo (Aries, 1987; Minois, 1987; Spencer, 1992; Pedraza, 2006). La infancia y la juventud se erigieron como etapas ideales para el aprendizaje escolarizado, la adultez como una etapa laboral productiva y la vejez para el descanso. Esta rigurosa organización por edades naturales, por supuesto, adquiere matices variados, e incluso puede tornarse en un referente más o menos vacío de significado en países con altos índices de trabajo infantil y en países en los que, a diferencia de los Estados de bienestar, los porcentajes de personas jubiladas son bastante inferiores al promedio de la población en edad de acceder a este beneficio, y/o en los que no existen pensiones estatales por vejez.

Para los países industrializados, sin embargo, la idea de la vejez como etapa de alejamiento de la vida productiva quedó plasmada en teorías gerontológicas como la teoría de desvinculación (*disengagement theory*), formulada por Cummings y Henry en los años sesenta del siglo XX. Según esta teoría, el proceso de envejecimiento se acompañaba inevitablemente de un retiro gradual de la sociedad (Bazo, 1999). Dicho retiro ocurría oficialmente en estos países con la llegada de la jubilación estatal, que para 1960 era una expectativa “normal” en los países industrializados.¹

Ahora bien, como sostiene Jackson (2006), en los tiempos posfordistas actuales caracterizados por el trabajo flexible, ninguna institución semejante a la jubilación marcaría el ingreso a la vejez. La pérdida de importancia de las edades estatutarias de retiro, afirma Jackson, puede considerarse el más dicente de los signos posfordistas. Para el autor, esto es consecuencia de las experiencias de vida descentradas que forman parte del mundo “decronologizado” en el que vivimos. Un mundo marcado por cursos de vida desestructurados, sin límite de edad o fronteras, y en el que disminuyen las prácticas de retiro, las pensiones fordistas y la dicotomía joven-viejo, entre otros. Dos ejemplos posfordistas son el retiro temprano de la fuerza de trabajo y la diversificación de los patrones de trabajo y de retiro. De estos, el último ha probado ser más durable ya que el trabajo no está dominando por contratos permanentes, o de tiempo completo, que moldean una carrera toda la vida (Jackson, 2006).

El retiro temprano de la fuerza de trabajo, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), era considerado en los países en los que se había establecido el seguro de vejez desde hace mucho tiempo como una reivindicación constante de los trabajadores y sus organizaciones, y como un signo de prosperidad y de bienestar (OIT, 2000). La diversificación de los patrones de trabajo y de retiro, por el contrario, trae consigo la inversión de esta tendencia debido, entre otros factores, al aumento de la esperanza de vida (OIT, 2000). Según la OIT, los regímenes de jubilación, condicionados por los datos demográficos, han animado debates y alternativas sobre las consecuencias que trae para estos regímenes el envejecimiento de la población. Alternativas como

¹ De acuerdo con Achenbaum (1995), Jill Quadagno (1982) examina en su texto *Aging in Early Industrial Society* los lazos entre el trabajo, la familia y el cambio de políticas en el siglo XIX inglés que culminaron en 1908 con la creación de pensiones estatales para los ancianos pobres. La historia de la institucionalización de las pensiones por vejez remitiría entonces a comienzos del siglo XX para el caso de Inglaterra. Las edades para obtener este seguro en los países industrializados hoy oscilan entre los 60 y los 65, y entre los 55 y los 70 años de edad (Thane, 2005).

la de “reparto o capitalización” en el régimen de pensiones,² que es una de las más comunes, se han abordado de manera en extremo simplificada y están siendo animadas o inspiradas por intereses económicos y políticos particulares. Como consecuencia de ello, no solo los trabajadores actuales, sino las generaciones del mañana dependerán de decisiones que se adopten hoy en medio de grandes incertidumbres (OIT, 2000). Si bien este ensayo no es el lugar para reseñar este debate, vale la pena mencionar, como lo señala la OIT, que los regímenes de reparto son los que más sensibles se muestran ante los cambios demográficos, macroeconómicos y a los cambios del mercado de trabajo.

En los regímenes de reparto con prestaciones definidas, la cantidad recaudada mediante las cotizaciones deben adaptarse a las prestaciones que se han de pagar. Cuando la proporción de jubilados con respecto al número de personas activas aumenta sensiblemente y resulta difícil incrementar las cotizaciones, la solvencia del sistema se ve amenazada (OIT, 2000, p. 223).

Según Jackson, las angustias sobre una crisis del envejecimiento, usualmente expresadas en el lenguaje de la economía neoclásica, olvidan centrar su atención en las instituciones como si los problemas fueran puramente demográficos y tomaran la misma forma en todos los casos. Sin embargo, “los efectos del envejecimiento poblacional giran alrededor de las instituciones que difieren entre un país y otro, y no producen una sola experiencia de la vejez de orden global” (Jackson, 2006). A pesar de este llamado de atención, aquello que John Vincent (1996) denominó *demografía apocalíptica* se refleja de manera generalizada en sociedades occidentales (y no occidentales) mediante la construcción social del temor al incremento del número de ancianos. Respuestas típicas para enfrentar la “crisis del envejecimiento”, señala Jackson, incluyen así la reducción en las pensiones públicas y los beneficios de seguridad social, la estimulación para el fomento del ahorro y las pensiones privadas, y el fomento de estrategias de retiro tardío.

“Según Jackson, las angustias sobre una crisis del envejecimiento, usualmente expresadas en el lenguaje de la economía neoclásica, olvidan centrar su atención en las instituciones como si los problemas fueran puramente demográficos y tomaran la misma forma en todos los casos.”

El temor a una demografía apocalíptica se agrava en muchos países desarrollados que basan sus sistemas de pensiones en el método de reparto. En España, por ejemplo, se adelantó en el 2011 una reforma al esquema de pensiones de jubilación partiendo del principio de que el esquema anterior no era financieramente viable a largo plazo en razón del problema del envejecimiento poblacional. En el mismo año en que se adelantó la reforma, Serrano,

² “En los regímenes de reparto, las pensiones de jubilación que se abonan durante un período determinado se financian con las cotizaciones que pagan las personas activas durante el mismo período. En los regímenes de capitalización, las cotizaciones de las personas activas van a un fondo cuyo capital y cuyos intereses se emplean para pagar pensiones” (OIT, 2000, p. 219).

Eguía y Ferreiro (2011) presentaron los resultados de un modelo de equilibrio financiero del sistema de reparto que incluyó el fenómeno de la inmigración a este país. La aplicación del modelo concluyó que la inmigración no puede resolver los problemas que el envejecimiento de la población causa al sistema de pensiones español, y que para evadir la predicción de que el sistema entraría en déficit en el decenio del 2030 era necesario contemplar varias estrategias de largo alcance. Entre otras, estas estrategias incluían el retraso de la edad de jubilación, tanto de la efectiva como de la reglamentaria, así como la de otorgar prestaciones menos generosas, un incremento de la tasa de cotización y la “financiación de todas o de algunas de las pensiones que no sean de jubilación con cargo al sistema tributario general” (Serrano *et al.*, 2011). De estas estrategias, la más discutida e implementada no solo en España sino en muchos otros países industrializados que se ven forzados a tomar medidas inspiradas en la demografía apocalíptica es, sin duda, la del retraso de la edad de jubilación.

Atrás han ido quedando entonces estrategias adoptadas en países industrializados, tales como la de retiro anticipado, con las que se buscó inducir a los trabajadores de edad madura a salir del mercado de trabajo (Latulippe, 2000; Estes, 1995). Para el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, estas políticas fueron producto de la reestructuración económica de los años ochenta del siglo XX y aunque no resultaron en un abandono total de las personas mayores de 62 años de la fuerza de trabajo, sí lo redujeron significativamente (Estes, 1995). Hoy, por el contrario, con los cambios de la política de los países industrializados, “pueden ganar prestigio los regímenes de jubilación parcial destinados a que los trabajadores prolonguen su vida activa” (Latulippe, 2000, p. 216).

En efecto, tal y como señala Sara Rix (2011), actualmente en los Estados Unidos la prolongación de la vida laboral revierte la tendencia al retiro temprano que caracterizó la fuerza de trabajo masculina al menos durante cuatro décadas después de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, señala Rix, los porcentajes de participación de los segmentos más viejos de la población en los Estados Unidos son altos comparados con los de otros países desarrollados. Esta misma tendencia se observa en países miembros de la Unión Europea que se propusieron, como en Estocolmo en el 2001, el reto de incrementar el porcentaje de empleados de edades entre los 55 y los 64 años en un 50%, o como en Barcelona en el 2002, el de incrementar en cinco años la edad efectiva de retiro, o la edad a la que los trabajadores dejan la fuerza de trabajo. Seis años después de anunciado el reto de Barcelona, señala Rix, la edad a la que los trabajadores abandonan la fuerza de trabajo ha incrementado en 1,3 años en los 27 países miembros de la Unión Europea (Rix, 2011).

De acuerdo con Rix, la manera en que los Gobiernos de estos países han respondido ante los retos de Estocolmo y Barcelona ha incluido el diseño de políticas de “garrote y zanahoria” para promover el empleo entre los segmentos más viejos de la población. Las políticas garrote buscan hacer menos atractivo el retiro, incrementando la edad en la que se es elegible para obtener una pensión. Las políticas zanahoria pretenden hacer el trabajo más atractivo mediante el ofrecimiento de oportunidades de retiro parcial o gradual y mediante la reducción de contribuciones en seguridad social para

trabajadores de cierta edad, entre otras (Rix, 2011, p. 198).

Para el caso de Estados Unidos, la promoción de políticas de zanahoria y garrote encuentra uno de sus mejores aliados en el marco legislativo que en 1967 declaró ilegal la discriminación por edad para los trabajadores entre 40 y 65 años de edad en todas las formas de empleo (Rix, 2011). Allí, señala Rix, enmiendas posteriores abolieron la edad obligatoria de retiro para muchas ocupaciones, lo cual suponía que facilitaría que aquellos trabajadores viejos que quisieran continuar inmersos en el mercado laboral pudieran hacerlo. Si bien en la práctica el control de estas legislaciones plantea retos al Estado para garantizar su aplicación efectiva, programas federales que también surgieron en los Estados Unidos a mediados de la década de 1960, tales como el Senior Community Service Employment Program que se dedica exclusivamente a orientar la búsqueda de trabajo para los mayores de 55 años en situación económica desventajosa, tenían el mismo fin: lograr que un porcentaje mayor de personas en edad avanzada participara activamente de la fuerza de trabajo.³

Las políticas de garrote que incrementan la edad de jubilación se combinan así con políticas de zanahoria que promueven el trabajo en esta etapa de la vida. Estas políticas parecen coexistir mutuamente tanto en los Estados Unidos como en Europa y las segundas no se promueven como sustitutas de las primeras. Es decir, la promoción del trabajo en la vejez no elimina los beneficios por vejez, a los que accede esta franja poblacional en países industrializados desde mediados de la década del siglo XX.

Aunque podría argumentarse que son los ancianos con trayectorias laborales menos ventajosas y, por tanto, los menos privilegiados económicamente quienes en su gran mayoría continúan laborando después de la jubilación, lo cierto es que las estrategias impulsadas por los Estados Unidos para promover el trabajo en edades avanzadas han influido para que, junto con Japón (donde el porcentaje de participación de los mayores de 60 años en la fuerza de trabajo de hombres y mujeres, alcanzó un 30,2% en el 2006), este país figure entre los países industrializados donde los trabajadores viejos permanecen laboralmente activos por más tiempo (Williamson, 2009).

A partir del trabajo de otros autores, Rix (2011) señala que para el caso de los Estados Unidos numerosas encuestas indican que muchos de quienes están próximos a retirarse manifiestan que desean continuar trabajando durante sus “años de retiro”, bien porque desean permanecer activos, bien porque necesitan los ingresos o el seguro de salud que les provee el empleo. La Oficina de Estadísticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos señaló, por ejemplo, que en el 2008 los trabajadores de 67 años de edad alcanzaron un 30% de participación en la fuerza de trabajo. Según Williamson (2009), con base en las encuestas de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

3 Vale la pena mencionar que, tal y como señala Williamson, el equivalente japonés al programa federal estadounidense, el Silver Human Resource Center (SHRC), creado en 1980, tuvo en el 2006 un total de 775.000 miembros. En contraste, el programa estadounidense, con más del doble de la población japonesa solo tuvo 61.000 miembros en el mismo año. El programa japonés, señala Williamson, es aproximadamente 2,6 veces más efectivo que su contraparte estadounidense (Williamson, 2009).

(OECD), si se comparan datos estadísticos entre Japón y los Estados Unidos respecto a la población masculina activa en la fuerza de trabajo, las diferencias, sin embargo, son bastante notorias para los segmentos más jóvenes de la población de ancianos:

Para un grupo entre los 60 y 64 años de edad, el porcentaje de participación masculina en la fuerza de trabajo es del 70,9% para los hombres japoneses, en contraste con un 58,7% para los hombres norteamericanos en el mismo grupo de edad. Para el grupo de edad entre 65 y 69 años de edad, la participación disminuye, pero permanece significativamente más alta para los hombres japoneses (47,6%), en contraste de los hombres norteamericanos (34,4%) [...]. Para el grupo entre 70 y 74 años de edad, 29,6% de los trabajadores hombres japoneses permanecen en el trabajo en contraste con un 21,6% de hombres norteamericanos. Para los de 75 años de edad y más, la participación en la fuerza laboral disminuye a 14,9% para Japón y a 9,5% para los Estados Unidos (Williamson, 2009, p. 323).

Tal y como señala Williamson, la gran mayoría de los japoneses que continúa trabajando más allá de los sesenta años (63,9%) lo hace para mantener su estándar de vida, es decir, por razones económicas. Sin embargo, otros factores tales como la distribución de la fuerza de trabajo que se autoemplea, el contexto cultural que confiere un valor significativo al hecho de continuar trabajando hasta edades avanzadas, las expectativas de tener una vida saludable por más tiempo y el papel del Gobierno en promover la prolongación del trabajo después del retiro desempeñan papeles importantes. Para el caso japonés, por ejemplo, el Estado otorga incentivos económicos con el fin de que un trabajador de 65 años encuentre un trabajo de reemplazo hasta que cumpla los requisitos para ser elegible para los beneficios por edad. En conjunto, estos factores explican los altos índices de participación de los ancianos en el mercado laboral para el caso japonés (Williamson, 2009).⁴

Si bien es innegable que una posición económica vulnerable conduce a los adultos mayores de países industrializados a continuar trabajando después de la jubilación, y que las decisiones políticas inspiradas en una demografía apocalíptica e impulsadas por el Estado han contribuido para que el porcentaje de participación de este segmento poblacional aumente en el mercado de trabajo, también es cierto que el mundo del trabajo y las razones por las cuales la población envejecida de estos países industrializados continúa trabajando después del retiro no se reducen, simplemente, al incentivo económico recibido a cambio de la labor remunerada.

Al respecto Lynch (2009) afirma, para el caso estadounidense, que los motivos por los cuales la gente prefiere seguir trabajando después del retiro son variados y complejos: desde el deseo por interacciones con sentido, hasta la afirmación de la identidad y la necesidad de recibir un cheque en tiempos de crisis económica. A partir de entrevistas con

⁴ Para el caso australiano y las estrategias allí implementadas para reclutar y retener a trabajadores viejos en el contexto de las políticas públicas que buscan prolongar las vidas laborales de los ciudadanos, ver Philip Taylor *et al.* (2013).

trabajadores mayores de 65 años en una factoría estadounidense, Lynch constató el hecho de que el trabajo es parte integral del sentido de la propia valía, promueve la vinculación social, provee un sentido de contribución y ofrece un respiro de los trabajos domésticos. Esto en parte explica por qué algunos adultos mayores desean permanecer en sus puestos de trabajo tanto como sea posible y por qué existen compañías en los Estados Unidos que han flexibilizado sus políticas para proveer oportunidades laborales específicamente para los adultos mayores. Incluso existen empresas, señala Lynch, cuya intención es contratar solo adultos mayores y/o casos en los que se promueven “ambientes de trabajo amigables para ancianos” (*elder-friendly work environments*). Un ejemplo de esto es el programa Snowbird de una farmacia estadounidense en la que los trabajadores viejos viven y trabajan en el norte de EE. UU. parte del año y pueden ser transferidos a lugares más cálidos en el sur y el occidente del país durante los meses de invierno.

Aunque la necesidad económica y los beneficios de orden personal y social pueden coexistir en el momento de decidir si se desea o no continuar trabajando más allá de los 65 años, resulta claro que en el contexto de los países industrializados esta decisión está mediada por un conjunto de seguridades sociales y económicas como

“Aunque la necesidad económica y los beneficios de orden personal y social pueden coexistir en el momento de decidir si se desea o no continuar trabajando más allá de los 65 años.”

la pensión por vejez que provee el Estado a sus ciudadanos. También, por supuesto, esta decisión está mediada por los requisitos que cada país establece para acceder al derecho de jubilación, pues, si bien en algunos países se exige abandonar por completo el trabajo para poder recibirla, en otros la pensión y el trabajo no son mutuamente excluyentes (OIT, 2000). Para quienes reciben una pensión modesta la posibilidad de trabajar resulta por tanto indispensable. Este hecho pone de relieve la pobreza a la que muchos de los ciudadanos menos favorecidos en edad de jubilarse se ven enfrentados en los mismos países industrializados que promueven el trabajo en la vejez.

Otro relato, sin embargo, debe ser narrado acerca del trabajo en la vejez en algunos países de Latinoamérica en los que no existen pensiones universales por vejez y las tasas de quienes alcanzan a jubilarse son muy reducidas comparadas con el grueso de la población; en los que la realidad del contexto socioeconómico solo visibiliza aún más la brecha entre quienes pueden conseguir estándares ideales de envejecimiento activo y quienes no, entre quienes acceden a la jubilación y quienes no; en los que la demografía apocalíptica se enuncia acriticamente contribuyendo a modificar los ya empobrecidos esquemas de seguridad social, y en los que el trabajo en edades avanzadas y las solidaridades familiares e intergeneracionales se constituyen en únicas estrategias de supervivencia de esta población.

2. Algunas consideraciones sobre la jubilación en el contexto Latinoamericano

La población que se beneficia de los regímenes de jubilación varía de un país a otro, de un sector a otro, e incluso expone resultados diferentes si se analiza por género

(OIT, 2000). Así, por ejemplo, en muchos países, los trabajadores independientes, los agricultores, los del sector informal y quienes trabajan de manera esporádica no gozan de los mismos regímenes de jubilación previstos para los asalariados. Entre quienes no perciben una pensión, además, “hay una concentración desproporcionada de mujeres”. Aunque razones tales como no haber cotizado el número de años suficientes explican estas tendencias, lo cierto es que “en los países del tercer mundo, la mejora en la tasa efectiva de cobertura es lo más primordial” (OIT, 2000).

Una de las principales restricciones y problemas asociados a la baja cobertura en pensiones, que no es, como lo señala la OIT (2006), una característica aislada sino “un catalizador de una serie de problemas de origen económico, institucional y político”, puede observarse en una suerte de “paradoja de la protección”. Dicha paradoja consiste en que “los sectores menos vulnerables son aquellos que acceden a más y mejor protección. Esto es producto de diversos factores, pero uno relevante es el mercado laboral donde los trabajadores con empleos de mejor calidad (asalariados de grandes empresas y el sector público) son aquellos que tienen cobertura mayor y de mejor calidad”.⁵

Algunos países latinoamericanos han enfrentado esta realidad universalizando el piso de protección social. Tal es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia donde a partir del 2008 se hizo efectivo el derecho constitucional de gozar de una vejez digna mediante el pago de la Renta Dignidad (Ticona, 2010). Dicha renta otorga una cuantía anual para quienes no reciben una pensión y garantiza así un ingreso vitalicio a todos los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años. Con esta renta, Bolivia se convierte en el único país de la región donde se asegura el derecho universal a la seguridad social con una pensión básica social universal para esta franja poblacional (Blackburn *et al.*, 2010). Si bien el establecimiento de sistemas de protección social básica debería incluir una pensión de vejez, de carácter universal y sin cortapisas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en la ancianidad (Meibner, 2010; OIT, 2000; Blackburn *et al.*, 2010), lo cierto es que en América Latina siguen predominando los sistemas pensionales contributivos en esencia inequitativos.

A diferencia de los programas contributivos de pensiones que están basados en la capacidad de aportar al sistema pensional durante el ciclo laboral, las pensiones sociales no contributivas no dependen de dichos aportes y por tanto reducen los efectos discriminatorios y de exclusión etaria que trae consigo el hecho de que algunos puedan aportar durante el ciclo vital, mientras que otros no (Meibner, 2010; Blackburn *et al.*, 2010).

Como señalan Blackburn *et al.* (2010), en Argentina, Chile, Brasil, Costa Rica y Uruguay, países líderes en protección social en la región, existe un componente no contributivo de

5 Otros factores son: una inadecuada definición de prioridades respecto a las poblaciones objetivo y los riesgos prioritarios que deben ser cubiertos; un financiamiento insuficiente, inestable y procíclico del sistema financiero de la protección social; un financiamiento inadecuado que no se corresponde con la realidad sociolaboral y que profundiza aspectos regresivos de la distribución del ingreso; deficiencias en la estructura de organización institucional y su funcionamiento, y las altas desigualdades e inequidades generadas por el desempeño laboral y las diferencias de acceso a la protección social (OIT, 2006).

pensiones para quienes están en condiciones de pobreza y sin capacidad de contribuir. En algunos países, sin embargo, la escasa cobertura no ha logrado cerrar la brecha ni las desigualdades de los sistemas contributivos. Pese a esto, en los casos de Argentina, Brasil y Chile, la reducción de la incidencia de la pobreza extrema en hogares que reciben la pensión supera el 65% (Blackburn *et al.*, 2010). Por otro lado, están países como Colombia, Ecuador y Perú, en los que una proporción importante de la población mayor carece de protección o seguridad económica en la vejez y donde solo el 28% de la población tiene acceso a una pensión contributiva.

2.1 El caso colombiano

Según un estudio realizado por Bertranou (2003) en el que se describen las tendencias generales en indicadores laborales y protección social de los adultos mayores en América Latina,⁶ la participación en la fuerza laboral en Colombia de los mayores de 60 años decreció 11% en la década de los noventa, hecho que se correspondía con la tendencia de la mayoría de los países de la OECD “donde el descenso de la participación de los adultos mayores está asociado, entre otros, con un retiro temprano, incrementos en el ingreso per cápita, mayor educación y mejor estado de salud” (2003:2). Según Bertranou, dicho descenso contrasta con: un porcentaje del 13% en las tasas de desempleo para los mayores de 60 años en el 2000; una caída sustancial en la proporción de adultos mayores en el sector formal; una reducción en el empleo asalariado entre los adultos mayores y una reducción de la jornada laboral de los mayores de 60 (47 horas/semana promedio entre los hombres y 38 horas/semana para las mujeres). Al igual que en otros países de Latinoamérica, las tendencias registradas por el autor evidenciaron que el mayor crecimiento en la fuerza laboral de los mayores de 60 años se produce en las mujeres. A su vez, fueron las mujeres de 65 años y más quienes con mayor frecuencia vieron reducidas sus oportunidades de empleos formales (Bertranou, 2003).

Ahora bien, actualmente las edades de jubilación en Colombia son:

[...] 55 años para las mujeres que están en el régimen de transición o 57 años según las nuevas normas, y 60 y 62 años respectivamente para los hombres; reciben pago las personas que tienen pensión directamente por haber trabajado y cotizado para ello durante cierto número de semanas, o por substitución pensional (especialmente por viudez, en cuyo caso son más las viudas que los viudos). También existen las pensiones para personas discapacitadas, quienes tienen un régimen diferente en tiempo y en edad. Los jubilados de la tercera edad son el 14 por ciento del total: 16 por ciento de los hombres y 11 por ciento de las mujeres. Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2010).

6 Los datos para el trabajo de Bertranou fueron obtenidos a partir de encuestas propias de cada país latinoamericano para dos momentos: inicios de los noventa del siglo xx y comienzos del 2000. Para el caso colombiano se contrastaron los datos que arrojó la Encuesta Continua de Hogares para 1992 y el 2000.

Estos datos contrastan con los enunciados por el DANE para el período que va de mayo a julio del 2013 y, según los cuales, del total de población ocupada en el país, el 89,9% reportó estar afiliado a seguridad social en salud, mientras que solo un 33,1% de personas se encontraba cotizando para pensiones (tabla 5.1).⁷

Tabla 5.1. Porcentaje de población ocupada según afiliación a la seguridad social en salud y pensiones para Colombia

	2007	2009	2011	2013
Total ocupados (miles)	16.943	18.487	19.778	21.091
SALUD	84,6	87,5	89,3	89,9
Régimen contributivo	47,1	45,2	46,4	48,2
Régimen subsidiado	35,8	40	40,3	38,7
Régimen especial	1,6	2,3	2,6	3
PENSIONES	31,4	30,2	30,7	33,1
Cabeceras urbanas	36,9	35,7	36,2	38,8
Resto	12	11,5	11,4	12,7

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (2007, 2009, 2011, 2013). Serie trimestre móvil mayo-julio, total nacional.

Como se observa, aunque se registra un aumento del número de cotizantes al sistema de salud y de pensiones durante estos años, se mantiene estable la tendencia según la cual aquellos que aportan para el régimen de salud duplican, e incluso más, al porcentaje de personas que cotizan para pensiones. A este bajo porcentaje se añade el hecho de que percibir una pensión de jubilación no necesariamente se traduce socialmente en una reducción de la pobreza en la vejez, debido a la “paradoja de la protección”. En Colombia, como en otros países de la región donde la cobertura del sistema de pensiones es exigua y la jubilación abarca menos de la mitad de la población avanzada, la incidencia de la pobreza sobrepasa el 30% de los hogares multigeneracionales y aumenta donde más del 50% del ingreso familiar es aportado por las personas de edad (Valenzuela, 2010, p. 265).

Aunque la tendencia según la cual en los países en vías de desarrollo “las personas mayores tienen a permanecer económicamente activas durante mucho más tiempo que en los industrializados” (Meibner, 2010, p. 107) pueda ser debatible a la luz de las políticas estatales orientadas a aumentar las edades de jubilación y a promover el trabajo entre los segmentos más viejos de la población en países industrializados, es posible que en Colombia, junto con otros países de la región, se observe el fenómeno según el cual “en los países más pobres (pese a una esperanza de vida más baja) más de dos tercios de los hombres y más de un tercio de las mujeres mayores de 60 años siguen trabajando” (Meibner, 2010, p. 107).

⁷ Para estos efectos los datos de la GEIH resultan mucho más confiables que los de la ENDS.

Datos arrojados por la ENDS en el 2010 para Colombia señalaron que cerca de una cuarta parte (27%) de los adultos mayores trabajaba en el momento de la encuesta. “Los hombres trabajan más que las mujeres fuera del hogar (47 por ciento vs. 13 por ciento). La proporción de personas que trabajan disminuye con la edad: 73 por ciento tiene menos de 70 años” (ENDS, 2010, p. 511). Otros datos de esta misma encuesta ilustraron la tendencia según la cual a medida que aumentaba el índice de riqueza disminuía el número de personas que trabajaba. En los estratos socioeconómicos más bajos, la principal motivación para trabajar era la necesidad del ingreso para ellos o sus familias. El 79% de quienes trabajan lo hacían porque lo necesitaba y el 7% para ayudar a la familia. En los estratos socioeconómicos medios y altos, 6% de quienes trabajaban lo hacían para estar ocupados, 5% para sentirse útiles y 4% porque les gusta el trabajo. Bogotá y San Andrés y Providencia tienen los mayores porcentajes de adultos mayores que trabajan para sentirse útiles. Donde más trabajan por necesidad de un ingreso es en La Guajira, Vichada, Chocó y Bolívar. Entre los adultos mayores que no trabajaban la mayoría no lo hacía por problemas de salud (35%), porque estaban jubilados (24%), porque no consiguieron trabajo (18%) o porque las familias no querían que trabajaran (17%).

Aunque estos datos ameritan análisis detallados, llama la atención el hecho de que la principal motivación de los adultos mayores para trabajar sea económica (86%, incluido el porcentaje de personas que trabaja para ayudar a sus familias), así como el hecho de que a mejor posición socioeconómica, mayor es la aproximación al trabajo como fuente de ocupación, como elemento que refuerza el sentido de la propia valía o como actividad que se desarrolla por gusto al trabajo en sí. Frente al 86% de los incentivos económicos, las demás razones alcanzan solo un 15%.

Así, pareciera, la contribución de los adultos mayores a la sociedad queda supeditada a las presiones económicas, lo cual se constituye, al mismo tiempo, en “una prueba de su particular vulnerabilidad y del riesgo que corren de verse expuestas a la pobreza” (Meibner, 2010, p. 107). La reducción del mundo del trabajo a la necesidad

“Si bien el establecimiento de sistemas de protección social básica debería incluir una pensión de vejez, de carácter universal y sin cortapisas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en la ancianidad.”

de obtener un incentivo económico ilustra así la brecha que separa aquel segmento de la población para el cual el trabajo después del retiro es opcional y puede ser percibido, quizá, en mayor proporción, como fuente de satisfacciones personales, de aquel otro para el cual el trabajo en este rango etario es un mandato de supervivencia.

Para reducir esa brecha será necesario avanzar hacia políticas sociales y económicas que brinden la posibilidad a quien así lo desee y a quien goce de buena salud, de trabajar en edades avanzadas. Si bien la promoción del trabajo entre la población mayor de 60 años, masculina y femenina, es amparada en Colombia mediante la *Ley 319 de 1996 por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*

en *Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, la organización productiva y del trabajo, así como las instituciones que rigen el mercado laboral, son las que en últimas determinan la viabilidad del cumplimiento del derecho al trabajo para las personas adultas mayores en el país. Solo reconociendo la importancia de estas dimensiones será posible orientar esfuerzos para que sea factible, como señala uno de los apartados del artículo 17 de esta ley, “ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos”.

Alentar este apartado implicaría, entre otras muchas acciones, revisar críticamente la idea ampliamente compartida de que “los más mayores deben salir cuanto antes de la población activa para dejar sitio a los jóvenes, afectados aún más que la población de otros tramos de edad por la falta de trabajo” (OIT, 2000, p. 225). Como afirma la OIT, afirmaciones de esta índole ameritan ser analizadas a la luz de los planteamientos de Amartya Sen. Sen (2000) afirma que los principios de desempleo y disponibilidad de trabajo sobre los que se basa dicha afirmación se yuxtaponen. Así, por ejemplo, la premisa de que los mayores tendrán que ser mantenidos por personas menores, y que conlleva un aumento de las tasas de dependencia, contradice tanto los avances de la medicina que han prolongado el tiempo que una persona puede seguir trabajado como el progreso técnico que reduce los esfuerzos físicos en el trabajo:

[...] una manera lógica de reducir la carga de personas dependientes aparejada al envejecimiento sería retrasar la edad de jubilación o, cuando menos, dar la posibilidad de seguir trabajando a quienes gocen de buena salud. Contra esta propuesta se aduce a menudo que los trabajadores de edad conservarían los puestos que podrían ocupar los jóvenes, de modo que se agravaría el desempleo juvenil. Pero este argumento es verdaderamente contradictorio con la tesis antedicha de que la raíz del problema estriba en que los mayores no pueden trabajar, por lo que tienen que mantenerlos los jóvenes. Si la salud y la capacidad de trabajar son lo que determina en última instancia la cantidad de trabajo que se puede hacer (y no cabe duda de que pueden orientarse las estructuras sociales y económicas al objetivo de que ese potencial se realice en gran medida), verdaderamente no hay por qué contraponer el desempleo juvenil al retraso de la jubilación (Sen, 2000, p. 131).

Así, no se trataría entonces de tomar medidas animadas por el temor a la dependencia aduciendo que si los trabajadores de edad conservan sus puestos de trabajo el desempleo juvenil va a agravarse. Tampoco de promover de manera generalizada el trabajo en la vejez como ideal y sin tener en cuenta que el estado de salud y el deseo de continuar trabajando son los criterios que, en últimas, deberían guiar la toma de decisión respecto a si trabajar, o no, durante este período de la vida. Promover el trabajo en la vejez como ideal, sobre todo en países en los que no se cuenta con un piso universal de

protección social, conduciría a agravar problemas estructurales tales como la pobreza en esta franja etaria, que ya de por sí resulta alarmante.

2.2 El caso de Bogotá

El trabajo en la vejez es un campo muy poco pensado tanto en las políticas laborales como en las de vejez en Colombia. En este campo Bogotá puede desempeñar un papel importante en el contexto nacional. Si bien es cierto que la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital (PPSEV) (2010-2025) formula una serie de estrategias orientadas a lograr autonomía e independencia económica en los segmentos socioeconómicos más vulnerables de esta población, también lo es que las directrices allí trazadas para lograrlo requieren más que la propia voluntad del sujeto que envejece por prolongar su vida activa, independiente y productiva. Así, a la “creación de pensiones no contributivas o [a la] adopción de un ingreso básico universal para las personas mayores en situación de pobreza” (PPSEV, 2010, p. 84), por ejemplo, se le suman otras estrategias tales como la creación de proyectos productivos que permitan la continuidad laboral de quienes deseen seguir trabajando en la vejez y de servicios de asistencia jurídica contra la discriminación laboral por edad (PPSEV, 2010).

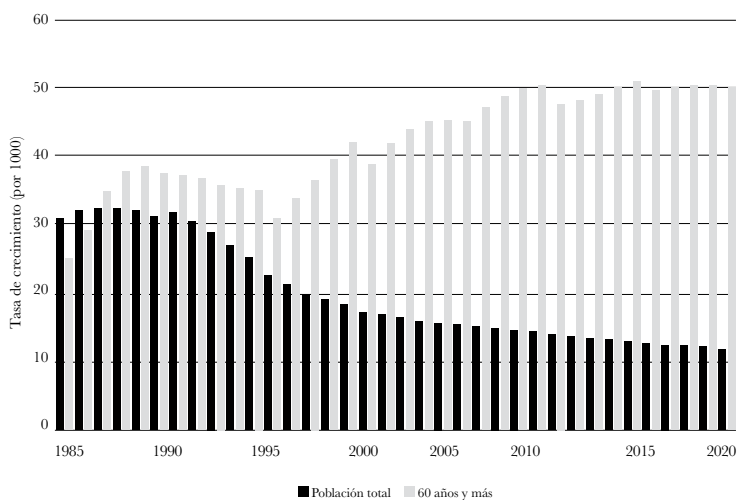
Detengámonos ahora en el contexto que alienta, principalmente desde el saber experto de la demografía, tanto el temor a la dependencia en la vejez como su contraparte: la oportunidad para volver a pensar, una vez más, la relación entre trabajo y vejez a la luz de dicha información.

Como el resto de grandes ciudades en Latinoamérica, Bogotá ha evidenciado un profundo proceso de transición demográfica e inmigración rural. Este hecho ha sido parte de las profundas transformaciones sociales que se han retroalimentado mutuamente con la urbanización, la extensión de los servicios sociales de salud y educación, los cambios en la estructura y composición de las familias, entre muchos otros factores. Algunos estudios muestran que la transición demográfica se encuentra en proceso de maduración en el momento actual, expresado por lo que se ha denominado el envejecimiento poblacional o la ocupación sistemática de un mayor porcentaje de la población por parte de adultos mayores (Chackiel, 2004; Cepal, 2005).

“Si bien el establecimiento de sistemas de protección social básica debería incluir una pensión de vejez, de carácter universal y sin cortapisas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en la ancianidad.”

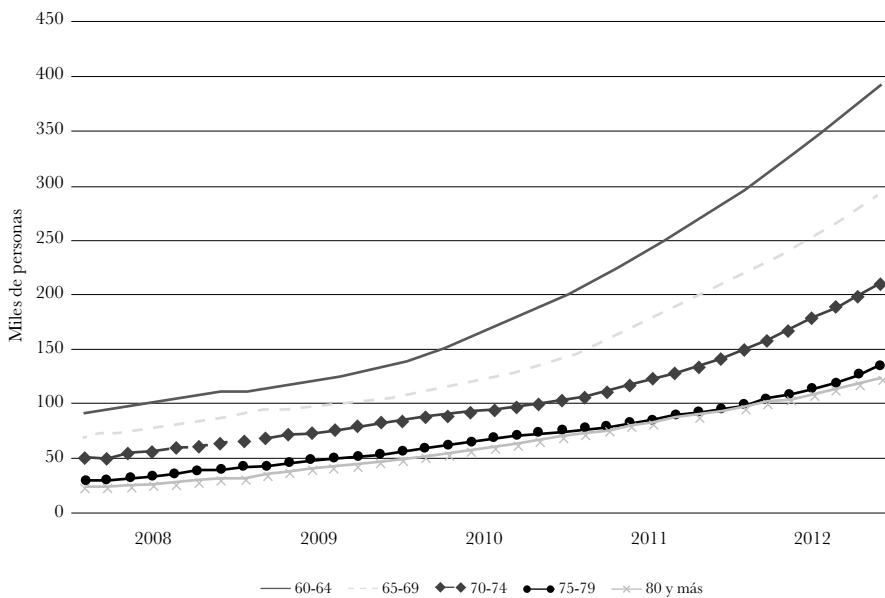
Para el caso de Bogotá se encuentra que la proporción y el número absoluto de personas de 60 años y más se incrementará sostenidamente en las próximas décadas. La ciudad como representación de este proceso, advierten los expertos, se encuentra viviendo actualmente en forma acelerada este cambio demográfico. Afirmaciones tales como que la tasa de crecimiento de la población adulta mayor será entre tres y cinco veces más alta que la de la población total de aquí al 2025 y del 2025 al 2050 se repiten de manera reiterada en textos de naturaleza académica e informativa. Así, se sostiene que

Figura 5.1. Envejecimiento poblacional. Bogotá, 1986-2015



Fuente: elaborado con base en DANE-Estimaciones de población, 1985-2005, y proyecciones de población, 2005-2020.

Figura 5.2 Población adulta mayor por grupos de edad. Bogotá, 1985-2020



Fuente: elaborado con base en DANE-Estimaciones de población, 1985-2005, y proyecciones de población, 2005-2020.

mientras que a finales de la década de los ochenta la población adulta mayor en Bogotá crecía al mismo ritmo de la población total, en el presente crece tres veces por encima de esta (figura 5.1). Esto ha llevado a que mientras en 1985 las personas mayores de 60 años fueran el 6% de la población, en la actualidad (2013) sea el 11% y para el 2020 va a ser del 14% (CID, 2009).

La proyección de población para Bogotá en el 2013 es de 820.000 personas mayores de 60 años y 836.000 personas con edades entre los 50 y 59 años que se acercan a esa condición (figura 5.2). La disminución de las tasas de fecundidad y mortalidad, y el incremento en la esperanza de vida (74 años), sobre todo en las mujeres, sustentan la mayor participación de estos grupos de edad en la población total. De acuerdo con el índice de masculinidad (la proporción de hombres frente a mujeres), en la población de mayores de 60 años, existen 74 hombres por cada 100 mujeres (Secretaría Distrital de Integración Social [SDIS], 2010).

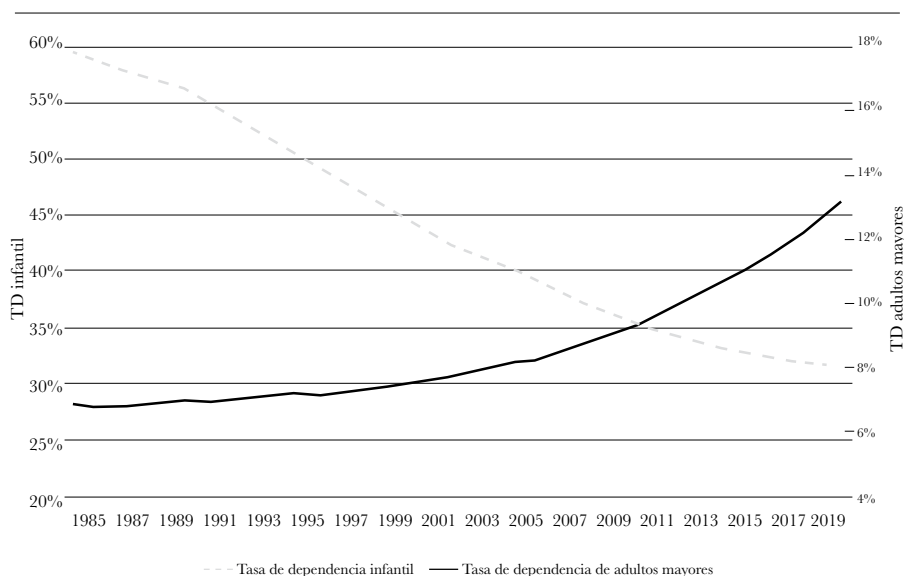
Ante este panorama, ¿qué implicaciones trae el envejecimiento poblacional y los cambios demográficos en general para el mercado laboral y el trabajo decente en Bogotá? Esta es una pregunta que debe hacer parte de la agenda de investigación del Observatorio de Trabajo Decente en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE).

Como se mencionó, dar la posibilidad de seguir trabajando a quienes gozan de buena salud es un asunto de derecho al trabajo para las personas adultas mayores. Su promoción depende de la organización económica y social del país en cuestión, y de las instituciones que rigen el mercado laboral. Depende también en gran medida de aquello que la sociedad en su conjunto determina como pa-

“Promover el trabajo en la vejez como ideal, sobre todo en países en los que no se cuenta con un piso universal de protección social, conduciría a agravar problemas estructurales tales como la pobreza en esta franja etaria, que ya de por sí resulta alarmante.”

radigma de envejecimiento activo y de vida independiente. Aunque la interdependencia es una expresión de la vida en sociedad y una buena parte de la población mayor de 65 y más años tiene un alto grado de independencia, distintos niveles de dependencia se presentan con mayor probabilidad en estas edades y, estadísticamente, debido en general al mayor nivel de retiro de la vida laboral activa, se considera a la población en estas edades como población dependiente. Este es un criterio estadístico que no aplica a toda la población vieja, como sí sucede con la población infantil. La caída de la fertilidad ha llevado en las últimas décadas a la caída de la tasa de dependencia infantil; no obstante, esta tendencia de menor dependencia infantil tiende a contrarrestarse con la mayor dependencia de personas adultas mayores (figura 5.3).

Figura 5.3. Tasas de dependencia. Bogotá, 1985-2020



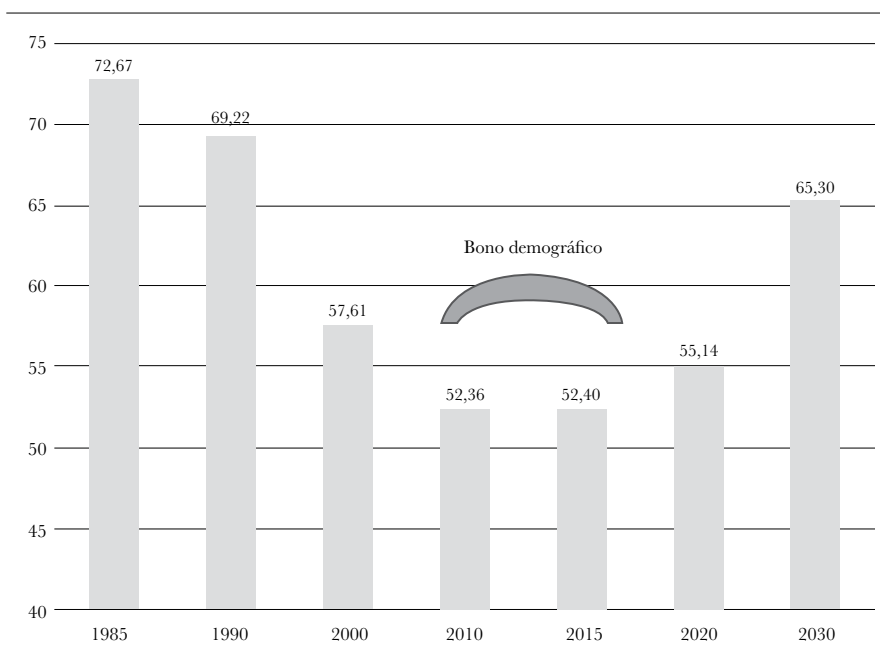
Tasa de dependencia de adultos mayores = población mayor de 64 años/población en edad de trabajar; tasa de dependencia infantil = población menor de 15 años/población en edad de trabajar (entre 15 y 64).

Fuente: elaborado con base en DANE-Estimaciones de población, 1985-2005, y proyecciones de población, 2005-2020.

Estas distintas tendencias se han combinado para producir lo que se ha denominado el *bono demográfico*. Este no es más que el período histórico de una sociedad en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas (15-64 años) crece proporcionalmente más en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas, lo que lleva a que las relaciones de dependencia desciendan y alcancen mínimos históricos, para después aumentar como resultado del incremento de la proporción de personas adultas mayores. Este período, conocido también como oportunidad demográfica, resulta particularmente favorable para el desarrollo, ya que al contar con una mayor proporción de personas que trabajan, aumentan las oportunidades de ahorro e inversión para la sociedad (Cepal, 2008, p. 143).

Para Bogotá el bono demográfico se concentra especialmente en las dos primeras décadas del presente siglo (figura 5.4). Esta oportunidad demográfica es única históricamente y la ciudad debe ser consciente de ello, pues resulta crucial para crear las condiciones socioeconómicas y culturales que faciliten la formación de los recursos humanos y que dignifiquen el trabajo.

Figura 5.4. Bogotá: Tasa global de dependencia



Tasa global de dependencia = [(población < 15 años + población de 60 y más años) / Población de 15 a 59 años] * 100.

Fuente: elaborado con base en DANE-Estimaciones de población, 1985-2005, y proyecciones de población, 2005-2020.

Con el objetivo de explorar cuál ha sido el efecto del cambio demográfico en el comportamiento de la participación laboral, en la tabla 5.2 se comparan bajo un mismo denominador común (la población total), las tasas de crecimiento tanto de la población en edad de trabajar (indicador demográfico) como de la población económicamente activa (indicador socioeconómico).

Tabla 5.2. Crecimiento promedio anual de la población en edad de trabajar (pet) y de la población económicamente activa (pea) frente a la población total (pt)

Periodo	Hombres		Mujeres	
	(PET/PT)	(PEA/PT)	(PET/PT)	(PEA/PT)
1984-1990	0,37	0,73	0,33	1,91
1991-1995	0,24	0,23	0,31	1,57
1996-2000	0,45	0,15	0,21	3,08
2001-2006	0,65	0,22	0,44	-0,12
2007-2012	0,48	1,46	0,40	2,43

Tabla 5.2. Crecimiento promedio anual de la población en edad de trabajar (pet) y de la población económicamente activa (pea) frente a la población total (pt)

Período	Hombres		Mujeres	
	(PET/PT)	(PEA/PT)	(PET/PT)	(PEA/PT)
Total	0,44	0,56	0,34	1,77

Fuente: elaboración propia con base en ENH, 1984-2000; ECH, 2001-2006, y GEIH, 2007-2012.

Los resultados muestran primero que la transición demográfica aún presenta un efecto importante, toda vez que las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar frente a la población total siguen siendo positivas y ligeramente crecientes en el período analizado. Segundo, el crecimiento de la tasa bruta de participación (PEA/PT) resulta muy superior para las mujeres frente a los hombres en general, lo cual lleva a que en el total del período, mientras los hombres presentan un ligero mayor crecimiento de la actividad laboral frente a la presión demográfica (0,56 frente a 0,44, promedios anuales), las mujeres presentan una participación muy por encima del crecimiento demográfico (1,77 frente a 0,34). No obstante, los resultados son bien diferenciados por quinquenios.

Para la segunda mitad de los noventa, mientras en los hombres cae la tasa bruta de participación, en las mujeres se incrementa aceleradamente (crecimiento del 3,08%, promedio anual); el crecimiento de la tasa bruta de participación femenina se explica solo en cerca del 7% por el crecimiento demográfico, debido a que la PET crece con respecto a la población total solo 0,21 puntos. Para el período del presente siglo (2001-2006), es el único lustro en el que cae levemente la tasa bruta de participación de las mujeres, con un crecimiento un poco más acelerado de la población, frente a la década anterior, lo cual produce un alivio significativo en la presión al mercado de trabajo, que en parte explica la caída de las tasas de desempleo en dicho período. Esto significa que un grupo de mujeres que en los años anteriores salieron a trabajar regresaron a actividades de estudio o trabajo doméstico no remunerado, ante la mejoría en el empleo de otros miembros del hogar.

Para el último período (2007-2012), que incluye el estancamiento económico producido por la crisis internacional, vuelve a presentarse un comportamiento muy similar al del período de la crisis de final de siglo (1996-2000): se incrementa aceleradamente la tasa bruta de participación en las mujeres, seis veces el crecimiento demográfico. Por su parte, en el caso de los hombres, es el lustro que mayor presión coloca en el mercado laboral, al crecer la tasa bruta de participación masculina tres veces más que el crecimiento demográfico.

En este contexto se muestra la independencia de la participación laboral del crecimiento demográfico, en la tabla 5.3 se aprecia la dinámica de la tasa de ocupación según grupos de edad. Para la población mayor de 65 años se observa para el caso de Bogotá un crecimiento sostenido en los últimos cuatro años, al pasar de un nivel de 16,8% en el 2009 a 23,4% en el 2012. Esto es, cerca de una cuarta parte de los adultos mayores en la ciudad se encuentran trabajando. Para el resto de las grandes ciudades en Colombia

esta tasa de ocupación es ligeramente menor, mientras que en el resto del país, de carácter más rural, la tasa es creciente y con alrededor de diez puntos por encima de las demás áreas.

Tabla 5.3. Tasa de ocupación por grupos de edad

	Grupos de edad en años	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	< de 12	1,6%	1,3%	2,2%	5,0%	6,2%
	De 12 a 28	46,4%	46,0%	48,6%	52,3%	54,4%
	De 28 a 65	76,0%	75,6%	77,7%	80,4%	80,8%
	Más de 65	18,9%	16,8%	21,3%	21,8%	23,4%
Grandes ciudades	< de 12	2,5%	3,9%	3,2%	3,8%	3,2%
	De 12 a 28	41,0%	42,1%	42,2%	43,4%	44,5%
	De 28 a 65	70,0%	71,2%	72,1%	72,8%	73,5%
	Más de 65	17,4%	18,4%	20,2%	20,0%	20,8%
Resto	< de 12	4,2%	6,3%	6,8%	9,1%	8,2%
	De 12 a 28	37,1%	40,3%	41,7%	43,1%	44,4%
	De 28 a 65	67,7%	70,0%	71,4%	72,5%	73,7%
	Más de 65	27,7%	32,2%	32,9%	33,9%	34,1%

Fuente: elaboración propia con base en GEIH, 2008-2012.

3. Consideraciones finales

Acercar a la práctica el ideal de una vejez trabajadora que sobrepase las limitaciones que impone el cuerpo envejecido trae consigo un imperativo moral en contra de la dependencia en la vejez. La prolongación de la vida laboral se erige aquí como una estrategia idónea para alcanzar un ideal de vida independiente y activa. Si bien en Colombia, y en especial en Bogotá, se han orientado esfuerzos de política pública que ponen de relieve la importancia de pensar la relación entre trabajo y vejez en contextos actuales, la discusión y las acciones orientadas a lograr que quien desee permanecer laboralmente activo por el mayor tiempo posible pueda, efectivamente, hacerlo son aún incipientes.

Asumidos acríticamente, el temor a la dependencia en la vejez, los usos apocalípticos sobre información demográfica, el ideal de una vejez activa e independiente y el convencimiento de que gracias a los avances de la ciencia y la tecnología la población envejecida puede y “debe” en su mayoría mantenerse activa e inserta en el mercado laboral por más tiempo, pueden conducir a la adopción de medidas orientadas a reducir los ya exigüos beneficios que en materia de seguridad social recibe esta población. Con el fin de evitar este panorama será necesario, entre otras acciones, animar medidas

orientadas a lograr un piso de protección social universal en la vejez; avanzar en la comprensión de las condiciones socioeconómicas y culturales que favorecen o limitan el trabajo en la vejez; profundizar en el análisis sobre las formas particulares que toma este fenómeno en contextos locales específicos, como el de Bogotá, y alentar estudios que den cuenta del papel y las estrategias impulsadas por instituciones estatales y de carácter privado en la promoción o imposición de restricciones frente al trabajo en esta etapa de la vida. Estas acciones podrían conseguir que la experiencia del trabajo en esta etapa de la vida pueda ser, para más personas cada vez, una fuente de gozo y de satisfacciones, y no la única alternativa de supervivencia dada la ausencia de seguros estatales por vejez. En esta medida sería posible desligar, al menos parcialmente, la relación entre trabajo y vejez del asunto de las jubilaciones. Al hacerlo, nuevas posibilidades referentes a los beneficios de orden moral que el trabajo trae consigo para el sujeto envejecido podrían alimentar la discusión sobre la complejidad de las dos categorías que nos propusimos vincular en este ensayo: trabajo y vejez.

A manera de cierre, vale la pena preguntarse ¿cómo entonces promover políticas de trabajo decente durante la vejez en la capital colombiana en las que el trabajo en los segmentos menos favorecidos de la población no se convierta en sustituto de pensiones por vejez? En un contexto con altos niveles de desempleo, ¿qué tipos de trabajos están disponibles para este grupo poblacional y qué sentidos más allá del económico ven en él las personas que continúan trabajando después de los 60 años de edad? ¿qué diferencias podrían trazarse entre el trabajo femenino y el masculino para el sector envejecido más vulnerable de la población?, ¿cuáles para el más favorecido y qué diferencias regionales pueden advertirse? Estas y otras preguntas ameritan ser abordadas en proyectos investigativos diseñados y ejecutados con el rigor propio de las ciencias sociales. Con ese objetivo en mente dichas preguntas se dejan aquí apenas enunciadas.

4. Referencias

- ACHENBAUM, W. A. (1995). Historical Perspectives on Aging. En Binstock, R. H. y George, L. K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Science* (4.ª ed.) (pp. 137-152). San Diego: Elsevier.
- ARIES, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus.
- BAZO, M. T. (1999). Sociología de la vejez. En *Envejecimiento y sociedad: Una perspectiva internacional* (pp. 47-102). Madrid: Editorial Médica Panamericana.
- BERTRANOU, F. (2003). *Tendencias en indicadores de empleo y protección social de adultos mayores en América Latina*. Recuperado de http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_actrav/ssos/2003/empleo_protosoc_adultos_2003.pdf.
- BLACKBURN, J., CLARK, F., CONTRERAS, P. y APONTE, G. (2010). La pensión social y la protección de los adultos mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia. En Prado A. (ed.), *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 131-156). Santiago de Chile: Cepal.

- CEPAL (2005). Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Población y Desarrollo*, 58, 9-34.
- CEPAL (2008). El bono demográfico: Una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. En *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- CHACKIEL, J. (2004). La dinámica demográfica en América Latina. *Cuadernos de Población y Desarrollo*, 52, 11-50.
- CORIAT, B. ([1979] 1985). *El taller y el cronómetro: Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- ENCUESTA NACIONAL DE DEMOGRAFÍA Y SALUD (ENDS) (2010). *Adultos mayores*. Recuperado de http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9.
- ESTES, C., LINKINS, K. BINNEY, E. (1995). The Political Economy of Aging. En Binstock, R. H. y George, L. K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Science* (4.ª ed.) (pp. 346-361). San Diego: Elsevier.
- FERICGLA, J. (1992). *Envejecer: Una antropología de la ancianidad*. Barcelona: Anthropos.
- GRIN DEBERT, G. (2011). *La reinención de la vejez*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- JACKSON, W. (2006). Post-Fordism and Population Ageing. *International Review of Applied Economics*, 20 (4), 449-467.
- LATULIPPE, D. y TURNER, J. (2000). Jubilación parcial y política de pensiones en los países industrializados. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2), 199-216.
- LYNCH, C. (2009). Working Retirement: Age and Value in the United States. *Anthropology News*, 22-23.
- MEIBNER, M. (2010). La protección social en la vejez: Su importancia en el marco de la cooperación para el desarrollo. En Prado A. (ed.), *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 105-116). Santiago de Chile: Cepal.
- MINOIS, G. (1987). *History of Old Age: From Antiquity to the Renaissance*. Chicago: Chicago University Press.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2000). Perspectivas. Reforma de los regímenes de jubilación: Fundamentos del debate. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2), 217-234.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Bertranou, F (coord.). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- PEDRAZA, Z. (1999). *En cuerpo y alma: Visiones del progreso y de la felicidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- QUADAGNO, J. (1995). Work and Retirement. En Binstock, R. H. y George, L. K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Science* (4.ª ed.) (pp. 325-345). San Diego: Elsevier.
- RIX, S. E. (2011). Employment and Aging. En Binstock, R. H. y George, L. K. (eds.), *Handbook of Aging and the Social Science* (7.ª ed.) (pp. 193-204). San Diego: Elsevier.
- SEN, A. (2000). Trabajo decente y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2), 129-139.
- SERRANO, F., EGUÍA, B. y FERREIRO, J. (2011). Pensiones Públicas y envejecimiento de la sociedad: ¿Los inmigrantes son la solución? *Revista Internacional del Trabajo*, 130 (1-2), 69-87.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL (SDIS). Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). *Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital 2010-2025*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- SPENCER, P. (1992). Automythologies and the Reconstruction of Ageing. En Okely, J. (ed.), *Anthropology and Autobiography*. Londres: Routledge.
- TAYLOR, P., McLOUGHLIN, CHRISTOPHER *et al.* Managing older workers during a period of tight labour supply. *Ageing & Society*, 33, 16-43.
- THANE, P. (2005). *The 20th Century*. En *A History of Old Age*. Londres: Tames and Hudson Ltda.
- TICONA, M. (2010). Renta Dignidad: La universalidad del piso de protección social en el Estado Plurinacional de Bolivia. En Prado A. (ed.), *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 119-130). Santiago de Chile: Cepal.
- VALENZUELA, M. E. (2010). Trabajo y responsabilidades familiares en el contexto del envejecimiento: ¿Quién se encarga del cuidado? En Prado A. (ed.), *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 252-282). Santiago de Chile: Cepal.
- VINCENT, J. (1996). Who is afraid of an aging population? Nationalism, the free market, and the construction of old age as an issue. *Critical Social Policy*, 16 (3), 3-26.
- WILLIAMSON, J. B. (2009). Why Japanese Workers Remain in the Labor Force So Long: Lessons for the United States? *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 24, 321-337.

CAPÍTULO 6

Tableros de control del mercado de trabajo: un instrumento de análisis prospectivo de oferta y demanda profesional

Alfredo Sarmiento Gómez*

* PhD en economía de la Universidad de Rotterdam. Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial, entre muchas otras entidades. Correo electrónico: luis_sarmiento2002@yahoo.com.

1. Antecedentes

El Grupo de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) publicó en enero del 2013 un “Balance de las estrategias de intermediación y orientación laboral en el marco del trabajo decente y digno para el Distrito” en el cual se sintetizan los alcances y limitaciones de dos herramientas: Vitrina Virtual Bogotá Trabaja y el portal virtual Ubícate.

La estrategia de intervención en el marco del plan de desarrollo del Gobierno anterior permite, además de identificar los alcances y limitaciones de las dos herramientas mencionadas, entender los objetivos del Plan de Desarrollo.

Del análisis de la SDDE que reporta la evaluación que realizó la Universidad del Rosario, se encuentra que el funcionamiento de Bogotá Trabaja mostró su aporte como orientación en la búsqueda de trabajo, como estaba en sus propósitos. Se busca aconsejar sobre la forma de buscar empleo e informar sobre los sitios virtuales o físicos para encontrar ofertas. “La sección de servicios para el empleo fue la más visitada” (SDDE, 2013, p. 11), una sección que presenta las ofertas de empleo inscritas por las empresas, bolsas privadas de empleo y el Servicio Nacional de Empleo del SENA, lo cual indica que para los consultantes el servicio buscado era el de una bolsa de empleo. Estos servicios fueron más consultados que las otras secciones que buscan preparar a la persona para solicitar empleo e incluso que la de emprendimiento, que buscaba interesar a las personas que deseaban crear su propio negocio. Se puede estar de acuerdo con el juicio de la universidad sobre la necesidad de disminuir la asimetría de información entre la oferta y demanda de trabajo, pero el medio necesario es una orientación que dependa menos de la coyuntura de corto plazo. Para todos los casos, pero especialmente para los emprendedores, el corto plazo no da la información necesaria para evaluar el riesgo de la creación de una nueva actividad.

La oferta no crea su propia demanda, de manera que para orientar a los emprendedores la herramienta debería permitirles analizar el mediano y largo plazo. Una herramienta como Bogotá Trabaja corrige algunos problemas de información en cuanto permite conocer las ofertas de trabajo de corto plazo. Sin embargo su bondad depende de una oportuna y continua información. Según la evaluación, esta oportunidad se perdió y la información es desactualizada. Sin embargo, permanecen otros problemas de información, cuya solución no parece existir en la herramienta. Los observatorios de corto plazo exigen la existencia de un trabajo analítico continuo que genere *un lenguaje común entre la formación, capacidades, habilidades y competencias* que tienen las personas que ofrecen su fuerza de trabajo y las destrezas que requieren las empresas. No es un problema solo de entrevistas y pruebas psicotécnicas, se requiere contar con información completa y sistematizada sobre las competencias. Esta información suele ser más clara en las empresas que tienen departamentos de talento humano, pero es menos frecuente en los aspirantes a empleos

independientemente de su nivel educativo.

Las cifras de usuarios de Vitrina Virtual Bogotá Trabaja (SDDE, 2013, p. 9) muestran que en dos años y diez meses se efectuaron más de un millón de visitas, lo que responde al desempleo creciente que se originó en coyuntura depresiva del 2009, pero solamente se registró la hoja de vida de 61.346 personas.

La afirmación de que la mayor oferta estaba dirigida a bachilleres (55%) y solo el 14% a profesionales no se puede interpretar como sobreoferta de profesionales. Un análisis más cuidadoso puede indicar la necesidad de ajustar la herramienta para alcanzar los segmentos de mayor calificación del mercado de trabajo. Los análisis de empleo y desempleo muestran que aun en depresión son los niveles universitarios los que mantienen menores niveles de desempleo y mejores salarios (López, 2010). Igualmente la conclusión sobre perfiles operativos del área comercial y de servicios requiere mayor profundización. Ocupaciones como vendedores y servicio al cliente tienen niveles grandes de rotación, estimulados más por estrategias de las empresas para identificar y seleccionar —lo que deja los riesgos a los trabajadores con contratos que dependen de sus ventas— que por expansión de la actividad económica.

La conclusión es que la herramienta se puede considerar como otro intento para entender los movimientos de corto plazo del mercado de trabajo pero no tiene los elementos necesarios para orientar períodos de educación de más de un año.

1.1 El portal Ubíkate

Ubíkate es una estrategia que avanza en la identificación de la dinámica de sectores estratégicos y en el análisis de “perfiles ocupacionales”.

A diferencia del portal anterior, Ubíkate hace énfasis en la relación entre sector educativo y mercado de trabajo. En el ítem *Fórmate*, se encuentran instrumentos que buscan orientar al usuario en la elección de áreas de estudio e instituciones educativas e, igualmente, en el ítem *Ubíkate en el aula* se tienen herramientas de orientación profesional para que, especialmente los jóvenes, decidan en qué formarse para el trabajo.

El aporte importante es el análisis de los sectores estratégicos. El criterio de elección de sectores se realizó principalmente con base en los lineamientos de la Política Distrital de Desarrollo Económico. Igualmente se caracterizan los perfiles ocupacionales teniendo en cuenta tendencias de innovación y prospectiva. La elección de sectores toma básicamente criterios deductivos ideales, que solo esporádicamente se contrastan con las tendencias. Por ejemplo, el énfasis en el sector de confecciones se realiza sin consideración de la influencia de las condiciones de comercio exterior que han minado su dinámica de producción y empleo. Igualmente sucede en el caso de la industria manufacturera, que se ha hecho más intensiva en capital y ha perdido peso en el PIB. Esta elección de sectores estratégicos claramente contempla el corto plazo, pues toma los énfasis del plan del Gobierno. Los perfiles ocupacionales son el resultado de un trabajo cualitativo que no contempla los efectos de la dinámica de cambio técnico y productivo en los sectores, ni la representatividad de los sectores en el desarrollo económico, ni en

la relación ocupación-sector y su posible cambio. Tomar la clasificación del SENA sirve para entender que no solamente importa el nivel de educación formal, sino también la necesidad de formación para la interacción y la capacidad de planeación.

El portal Ubikate identifica principalmente perfiles de alto nivel educativo —“más del 70% en nivel alto, medio y directivo” (SDDE, 2013, p. 27)—, en efecto, la mayoría de perfiles (121) son de personal con título profesional o de posgrado y solo 47 con primaria o secundaria completa. La SDDE critica válidamente que, a pesar de su propósito expreso de reflejar las políticas distritales, este no tiene el énfasis de preferencia por los más vulnerables.

2. Elementos de un observatorio para orientar la oferta educativa

Cuando se quiere hacer un sistema de información que pueda orientar la oferta educativa,¹ este debe cumplir al menos las siguientes funciones: 1) orientar a las instituciones educativas, 2) servir de guía a los estudiantes para la elección de su carrera y especialidad de formación, 3) monitorear y prever en el mediano plazo el desarrollo de los sectores productivos, 4) identificar los cambios tecnológicos de cada sector según su cambio en la intensidad de utilización de la mano de obra, y 5) tener un instrumento que oriente a los analistas de los perfiles y cualificaciones de los oficios, con el fin de dar prioridad a los análisis de las ocupaciones propias de los sectores más dinámicos de modo que se pueda ajustar la formación en contenidos y en cantidad.

Una información de este tenor debe ser claramente un *servicio público*. El registro y generación de información sobre todos los sectores supera, por lo tanto, los intereses de las empresas y aun de los gremios y los conglomerados económicos. Pero en general los estudiantes, especialmente de formación universitaria profesional o tecnológica, toman decisiones sobre la información que se puede obtener formal e informalmente sobre los oficios que demanda su formación, tomando la información corriente del año de iniciar su educación, pero desconocen la probabilidad de lo que ocurrirá tres a cinco años después cuando salen al mercado de trabajo. Igualmente, las instituciones educativas, para ofrecer nuevas carreras, reorientar las existentes y buscar de manera más sistemática e ilustrada la pertinencia de la educación que ofrecen, requieren la orientación de información que, con los mejores instrumentos técnicos existentes, pueda prever el comportamiento futuro de las ocupaciones.

La demanda de trabajo como demanda económica es una demanda derivada de la demanda de bienes y servicios de los sectores productivos que la emplean. Así, la pertinencia de la oferta educativa requiere necesariamente el análisis y previsión del comportamiento de los sectores productivos. Importa conocer el estado y perspectivas, al menos del mediano plazo de la producción y de la intensidad de mano de obra en el sector. Esta intensidad de mano de obra depende de la evolución de la tecnología, entendida de manera funcional como la relación capital-trabajo y su evolución en el tiempo.

De manera que una información que busca orientar la oferta educativa, la elección

1 Este es un propósito expreso del Sistema Público de Empleo del Distrito (SDDE, 2013, pp. 28-32)

de carreras y especialidades y encontrar la pertinencia de la formación como requisito necesario para un empleo decente supera el registro de datos y exige la existencia de modelos analíticos de previsión y simulación de la producción y demandas futuras por ocupación y sector.

Otra característica importante del mercado de trabajo es que *la demanda de los sectores se hace por ocupaciones y la oferta por profesiones*. La relación de ocupación y profesión no es única, lo que lleva a que el análisis debe complementarse con un seguimiento continuo a los egresados por profesión, lo que permite encontrar la probabilidad de que un egresado de una profesión esté trabajando en un sector determinado y en una ocupación precisa. En la sección siguiente se propone una metodología para producir “tableros de control”, como instrumento de simulación y previsión de la demanda de trabajo que, además de permitir prever en el mediano plazo las demandas por ocupación, puede ajustarse anualmente para orientar el mercado de trabajo.

3. Metodología de los tableros de control

El tablero de control (TC) es un instrumento de información que permite hacer previsiones y seguimientos continuos al mercado de trabajo. Conceptualmente, desde el lado de la oferta de trabajo, como ha mostrado la teoría del capital humano, las calificaciones son un resultado de las habilidades innatas y adquiridas de las personas: la educación, el entrenamiento recibido y la experiencia acumulada. El estado y la dinámica de la oferta de trabajo dependen de la evolución demográfica, de los flujos de acceso a la educación, de la capacidad del sistema educativo para lograr la educación básica y la formación en diferentes profesiones. La población desde diferentes edades y niveles educativos participa en el mercado de trabajo. El resultado en esta etapa final depende de las tasas específicas de participación pero estas no fijan en qué ocupación lo hará.

Desde el lado de la demanda, las diferencias ocupacionales dependen, en términos generales, del desarrollo tecnológico del sector, el cual se puede tipificar por la especialización del trabajo, las exigencias de las herramientas utilizadas y la organización de la producción.

La *ocupación* es el punto de encuentro entre las características de formación de la oferta y los requerimientos del trabajo. Lo que se observa en el mercado con la información de demanda tiene principalmente la lógica de los sectores. La información periódica sobre el número de personas en cada ocupación está siguiendo un resultado que tiene fuerzas de oferta y fuerzas de demanda de trabajo. Para efectos de política de empleo y principalmente para orientación de la demanda futura de profesiones y oficios, es necesario hacer análisis complementarios. Esta es una de las razones para que en el caso particular de Colombia, la expansión de la educación básica y la notable diversificación en la educación superior no tengan necesariamente una correspondencia con el mercado de trabajo. Con notorias excepciones (el SENA, por ejemplo) la educación no consulta al sector productivo para definir su desarrollo y diversificación.

La demanda de trabajo presenta desarrollos diferentes por sector y tipo de tecnología utilizada: desde el punto de vista de la tecnología, una buena parte de la industria ha pasado de una etapa artesanal a una etapa industrial, lo cual significa mayor especialización y, por lo tanto, la creación de nuevas ocupaciones así como la introducción de cambios importantes en las que permanecen. El segmento más avanzado de los sectores, que ya pertenece a una era posindustrial, tiende a una menor división del trabajo y a una mayor exigencia en la formación educativa, lo cual implica menor número de ocupaciones pero con mayores niveles de calificación.

Desde el punto de vista del desarrollo de unidades de producción, la urbanización ha propiciado la existencia de un vigoroso sector informal que coexiste con las tendencias más modernas. De esta manera, la organización empresarial presenta una gama compleja: empresas artesanales, empresas en las primeras etapas de la industrialización, empresas avanzadas en la industrialización y algunas en la era posindustrial. El sector de trabajadores independientes también está lejos de ser homogéneo: desde el artesano que trabaja en la familia con medios rudimentarios hasta el profesional que utiliza los medios más modernos disponibles en el mercado internacional.

El tablero de control hace seguimiento del crecimiento de los sectores, que normalmente implica crecimiento de demanda de trabajo, y de los cambios en la intensidad de utilización de la mano de obra, que es un producto del desarrollo tecnológico. Este desarrollo tecnológico en el tiempo se puede aproximar por el cambio que se mide mediante las funciones de producción.

3.1 Información de la demanda

Para poder hacer un monitoreo y una previsión de mediano y largo plazo de la evolución de la demanda de trabajo, es necesario tener un análisis continuo de la evolución de los sectores económicos, de las relaciones agregadas de producto/ocupación para cada desagregación sectorial y de la estructura de ocupación propia de cada sector —entendida como el peso relativo de las ocupaciones—.

Para las proyecciones de crecimiento de los sectores se debe hacer un análisis que implica definir escenarios, que a su vez surgen del análisis de la evolución histórica y de las previsiones posibles de acuerdo con la coyuntura económica nacional e internacional. Estos análisis deben permitir para el largo plazo la definición de escenarios probables. Sin embargo para el mediano y corto plazo se pueden lograr aproximaciones que define el análisis de las series de totales de ocupación por sector y de las funciones de producción, que miden la dinámica de cambio en cada uno de ellos.

En esta metodología se utiliza un conjunto pequeño de datos que tiene por finalidad mostrar la metodología y la posibilidad de ampliar el período de análisis previo y que dan base a las proyecciones. Lo deseable es que para proyecciones se utilicen series cuya metodología se haga previamente comparable.

Tabla 6.1. Valor agregado por sectores, 2000-2011

Miles de millones de pesos constantes del 2005	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunales y personales	Subtotal valor agregado
Año 2000	150	9139	1905	3379	6831	1237	5185	37.685	65.511
Año 2001	128	9599	2002	3377	7259	1246	5359	37.997	66.967
Año 2002	182	9951	2064	3669	8055	1282	5522	39.059	69.784
Año 2003	197	10.213	2141	4290	8549	1414	5644	40.718	73.166
Año 2004	252	10.580	2203	5048	9630	1553	6081	42.246	77.593
Año 2005	246	11.335	2294	5090	10.534	1626	6524	43.862	81.511
Año 2006	193	12.498	2406	5201	11.435	1766	6937	46.212	86.648
Año 2007	209	13.104	2525	5084	12.416	1911	7483	49.392	92.124
Año 2008	222	12.788	2502	6116	12.792	1981	7926	50.915	95.242
Año 2009	247	12.393	2536	6170	12.706	2017	7857	53.383	97.309
Año 2010	213	12.511	2622	5927	13.638	2125	8536	22.919	68.491
Año 2011p	240	13.099	2685	6569	14.834	2214	9142	57.625	106.408
Miles de millones de pesos corrientes	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunales y personales	Subtotal valor agregado
Año 2000	104	7333	1343	2379	6592	3718	18.317	10.967	50.753

Año 2001	96	8134	1749	2586	7330	4309	19.442	11.729	55.375
Año 2002	147	8871	1966	2992	8367	4738	20.907	12.572	60.560
Año 2003	174	9622	2368	3684	9.252	5139	22.672	13.482	66.393
Año 2004	244	10.441	2001	4785	10.905	5838	25.118	14.602	74.583
Año 2005	246	11.335	2899	5090	12.160	6524	27.652	15.605	81.511
Año 2006	212	13.059	3206	5714	13.791	7163	30.365	16.908	90.418
Año 2007	243	14.291	3567	6142	15.674	8078	34.349	18.893	101.237
Año 2008	275	14.455	3848	8252	16.769	8554	38.706	20.153	111.012
Año 2009	309	14.760	3766	9211	17.465	9068	42.530	22.510	119.619
Año 2010	283	14.784	4000	9048	19.093	9627	45.024	24.453	126.312
Año 2011p	347	15.504	4286	10.734	21.453	10.090	48.453	26.280	137.147

Fuente: elaborado para el trabajo sobre datos DANE y Secretaría Distrital de Planeación.

3.2 El cálculo de las relaciones producto/ocupación

La información básica se toma de las cuentas regionales, que utilizan la metodología insumo/producto, en la Secretaría Distrital de Planeación en estrecho intercambio y colaboración con el DANE. En el caso de Bogotá ya se tiene experiencia en las cuentas distritales y se publica una serie desde el año 2000.2

La tabla 6.1 muestra la evolución del valor agregado tomado de estas matrices en una serie del 2000 al 2011.

Son necesarias unas aclaraciones sobre esta tabla (6.1). Si se quiere llegar a una utilización más específica para fines de la orientación hacia la educación, es posible desagregar más los sectores económicos. En la tabla 6.1 está utilizado por sección, que corresponde a las letras y puede ser desagregado a cuatro dígitos. Esta clasificación es la que se usa en Cuentas Nacionales de Colombia y en la Clasificación Industrial Uniforme (CIIU), revisión 3.1, adaptada para Colombia.

3.3 El cálculo de las funciones de producción CES

La función de producción permite calcular el crecimiento del producto en función de la utilización de capital y mano de obra. La forma clásica de las funciones supone crecimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes. La función desarrollada por Arrow, Chenery, Minhas y Solow en 1961 busca mantener estas condiciones pero sin que la elasticidad de sustitución sea igual a uno. La elasticidad de sustitución mide el ajuste de uso de los factores en la producción como respuesta a cambios en los precios de capital y trabajo. Tomar uno supone un ajuste instantáneo y perfecto. En la función de elasticidad constante de sustitución (CES) se acepta que el ajuste es constante pero que puede ser diferente de uno.

La forma de cálculo que se propone es la desarrolla por Kmenta. Si consideramos homogeneidad de grado 1, la forma funcional es:

$$Q = \gamma_0 e^{\lambda t} [\delta K^{-\rho} + (1-\delta) L^{-\rho}]^{-1/\rho}$$

Se hace la estimación de la siguiente ecuación:

$$\log (WL/pQ) = \alpha_0 + \alpha_1 \log (w/p) + \alpha_2 t + \mu;$$

teniendo en cuenta que:

$$\alpha_0 = \sigma \log (1-\delta) + (\sigma-1)$$

$$\alpha_1 = 1-\sigma$$

$$\alpha_2 = -\lambda (1-\sigma)$$

$$\sigma = 1/1+\rho$$

2 Como es sabido, la estructura de las tablas insumo/producto se calcula periódicamente, pero su estructura básica se mantiene entre períodos (DANE, 2005).

Función homogénea de grado 1, dos factores de producción,

σ : elasticidad de sustitución entre capital y trabajo

ρ : parámetro de sustitución

λ : avance técnico

δ : parámetro de distribución, refleja la intensidad de capital en la distribución

$\gamma_0 e^{\lambda\tau}$ es un parámetro de eficiencia

En este ejercicio de ejemplo de la metodología no se busca tener una función de producción estricta porque se tienen dos grandes restricciones: 1) solo se tiene una estructura de ocupaciones para Bogotá desde el 2008, con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); 2) el cálculo de valor agregado provisional del 2011 parece tener además algunos problemas en relación con los tres años anteriores.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, los resultados de la función son los que aparecen en la tabla 6.2, a partir de estimaciones de cambio técnico para el período 2008-2011.

Tabla 6.2. Estimación de funciones de producción y cambio técnico para Bogotá, 2008-2011

	<i>constante</i>	<i>COEFFI</i>	τ	σ	λ	ρ
Minas	-25,238	0,605	0,018	0,395	-0,029	1,530
Manufactura	3,989	-0,058	0,006	1,058	-0,099	-0,055
Electricidad	-16,145	0,186	0,015	0,814	-0,078	0,228
Construcción	-154,887	0,707	0,083	0,293	-0,118	2,410
Comercio y hoteles	-119,007	0,694	0,066	0,306	-0,096	2,271
Transporte	-183,639	-0,734	0,098	1,734	-0,134	-0,423
Financieros	-69,470	1,133	0,041	-0,133	-0,036	-8,510
Servicios	-50,249	1,023	0,032	-0,023	-0,031	-44,641
Subtotal	-83,710	1,013	0,049	-0,013	-0,049	-79,358

Fuente: estimaciones del autor con base en Cuentas Regionales para Bogotá y GEIH, DANE 2008-2011.

Los resultados muestran un avance técnico solo en manufactura y transporte, además elasticidades de sustitución por encima de uno de estos mismos sectores, lo que indicaría que su crecimiento es sesgado hacia el uso de capital. Sin embargo, estos datos requerirían una serie más larga para poder tener afirmaciones sustentadas estrictamente.

3.4 Matriz estructura de sector por ocupaciones

El análisis de las funciones de producción debe permitir conocer la intensidad de mano

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarios y personales	
No clasificado	741	-	-	592	-	1.055	-	1717	842	4947
Profesionales y técnicos	555	1030	4543	40.805	11.837	22.319	16.382	156.950	253.596	508.017
Directivos administración pública y legisladores	479	975	1791	50.553	2695	27.663	18.262	46.581	28.375	177.374
Empleados y administrativos de oficina	1010	2357	3649	63.788	5572	96.056	83.265	117.145	94.129	466.971
Directores de comercio al por mayor y al por menor	214	1067	-	61.974	564	463.423	13.047	42.105	20.595	602.989
Directores servicios de hostelería, bares	1212	1518	1888	22.118	2536	140.044	14.208	116.294	376.545	676.363
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	-	16.211	-	-	-	-	-	477	1676	18.364
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	1549	2090	1094	371.755	143.366	138.328	168.434	33.950	16.720	877.286
Peones no clasificados en otros epígrafes	2235	-	-	1316	464	12.262	1154	699	1395	19.525
Total general	7995	25.248	12.965	612.901	167.084	901.150	314.752	515.918	793.873	3.351.836

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
No clasificado	1013	-	-	231	-	-	175	388	640	2447
Profesionales y técnicos	248	620	3635	37.522	10.111	24.055	12.443	115.087	245.193	448.914
Directivos administración pública y legisladores	1164	1050	1497	39.334	2209	17.486	17.376	36.647	20.927	137.690
Empleados y administrativos de oficina	1402	1387	2819	65.026	4.601	88.199	82.632	128.549	107.305	481.920
Directores de comercio al por mayor y al por menor	232	433	229	70.405	441	494.258	13.360	50.742	21.379	651.479
Directores servicios de hostelería, bares	-	668	-	22.880	2.142	161.054	14.143	157.435	384.827	743.149
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	221	17.583	-	247	-	201	-	1286	1465	21.003
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	2195	2405	2178	376.388	160.024	132.351	173.786	40.295	23.694	913.316
Peones no clasificados en otros epígrafes	3319	-	-	751	1187	11.578	455	879	1552	19.721
Total general	9794	24.146	10.358	612.784	180.715	929.182	314.370	531.308	806.982	3.419.639

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y Canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarias y personales	
No clasificado	469	1371	-	67.754	219	555.086	14.580	47.782	17.467	704.728
Profesionales y técnicos	406	791	569	34.212	4650	23.693	26.569	44.692	28.569	164.151
Directivos administración pública y legisladores	220	-	-	-	-	-	-	202	516	938
Empleados y administrativos de oficina	2026	2448	1115	372.527	180.896	150.938	175.355	34.862	19.815	939.982
Directores de comercio al por mayor y al por menor	2614	-	-	718	1159	8660	1609	704	1.178	16.642
Directores servicios de hostelería, bares	872	1892	3400	56.744	5499	95.948	86.188	128.184	104.356	483.083
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	1731	749	8074	46.143	13.813	29.988	24.517	152.479	265.535	543.029
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	-	15.332	166	749	-	-	-	1005	1836	19.088
Peones no clasificados en otros epígrafes	552	472	1535	22.166	3392	166.938	15.692	156.246	384.941	751.934
Total general	8890	23.055	14.859	601.013	209.628	1.031.251	344.510	566.156	824.213	3.623.575

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
No clasificado	252	-	-	180	-	180	-	-	189	801
Profesionales y técnicos	1330	762	6618	57.642	19.459	29.164	22.399	146.832	270.331	554.537
Directivos administración pública y legisladores	581	728	2550	44.476	5239	25.968	19.650	50.309	23.580	173.081
Empleados y administrativos de oficina	367	2536	2761	55.587	7033	103.464	96.105	129.844	108.414	506.111
Directores de comercio al por mayor y al por menor	-	1284	974	67.537	1242	543.573	14.596	46.168	16.473	691.847
Directores servicios de hostelería, bares	169	420	1465	25.399	5396	198.972	18.188	178.704	426.301	855.014
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	409	18.909	-	181	-	419	-	249	1987	22.154
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	1358	2836	2925	413.024	196.090	178.688	188.501	34.074	21.624	1.039.120
Peones no clasificados en otros epígrafes	3645	-	224	851	981	11.237	407	433	2425	20.203
Total general	8111	27.475	17.517	664.877	235.440	1.091.665	359.846	586.613	871.324	3.862.868

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarias y personales	
No clasificado	279	-	-	-	-	-	-	-	222	501
Profesionales y técnicos	503	1001	8039	60.097	18.592	36.487	22.540	132.645	268.807	568.711
Directivos administración pública y legisladores	224	821	1472	38.096	4317	31.428	19.722	46.694	29.588	172.362
Empleados y administrativos de oficina	574	2542	2209	56.809	11.034	113.475	84.713	149.193	114.085	534.634
Directores de comercio al por mayor y al por menor	233	852	343	64.220	2396	568.030	13.905	44.720	17.478	712.177
Directores servicios de hostelería, bares	-	984	843	32.455	4879	215.253	18.876	178.306	447.959	899.555
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	458	20.875	-	204	-	569	-	1387	1196	24.689
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	1730	1836	2508	394.718	206.295	166.794	220.987	42.763	22.857	1.060.488
Peones no clasificados en otros epígrafes	3166	-	190	551	180	14.216	826	1011	1487	21.627
Total general	7167	28.911	15.604	647.150	247.693	1.146.252	381.569	616.719	903.679	3.994.744

2012

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarios y personales	
No clasificado	-462	-	-	-592	-	-1.055	-	-1717	-620	-4446
Profesionales y técnicos	-52	-29	3496	19.292	6755	14.168	6158	-4305	15.211	60.694
Directivos administración pública y legisladores	-255	-154	-319	-12.457	1622	3.765	1460	113	1213	-5012
Empleados y administrativos de oficina	-436	185	-1440	-6979	5462	17.419	1.448	32.048	19.956	67.663
Directores de comercio al por mayor y al por menor	19	-215	343	2246	1832	104.607	858	2615	-3117	109.188
Directores servicios de hostelería, bares	-1212	-534	-1045	10.337	2343	75.209	4.668	62.012	71414	223.192
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	458	4664	-	204	-	569	-	910	-480	6325
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	181	-254	1414	22.963	62.929	28.466	52.553	8813	6137	183.202
Peones no clasificados en otros epígrafes	931	-	190	-765	-284	1.954	-328	312	92	2102
Total general	-828	3663	2639	34.249	80.659	245.102	66.817	100.801	109.806	642.908

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Crecimiento 2010 a 2012										
No clasificado	-190	-1371	-	-67.754	-219	-555,086	-14.580	-47.782	-17.245	-704.227
Profesionales y técnicos	97	210	7470	25.885	13.942	12.794	-4029	107.953	240.238	404.560
Directivos administración pública y legisladores	4	821	1472	38.096	4317	31.428	19.722	46.492	29.072	171.424
Empleados y administrativos de oficina	-1452	94	1094	-315.718	-169.862	-37.463	-90.642	114.331	94.270	-405.348
Directores de comercio al por mayor y al por menor	-2381	852	343	63.502	1237	559.370	12.296	44.016	16.300	695.535
Directores servicios de hostelería, bares	-872	-908	-2557	-24.289	-620	119.305	-67.312	50.122	343.603	416.472
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	-1273	20.126	-8074	-45.939	-13.813	-29.419	-24.517	-151.092	-264.339	-518.340
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	1730	-13.496	2342	393.969	206.295	166.794	220.987	41.758	21.021	1.041.400
Peones no clasificados en otros epígrafes	2614	-472	-1345	-21.615	-3212	-152.722	-14.866	-155.235	-383.454	-730.307
Total general	-1723	5856	745	46.137	38.065	115.001	37.059	50.563	79.466	371.169

ESTRUCTURA SECTOR OCUPACIÓN Y SU EVOLUCIÓN ENRE 2008 A 2012

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarios y personales	
No clasificado	9,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,3%	0,1%	0,1%
Profesionales y técnicos	6,9%	4,1%	35,0%	6,7%	7,1%	2,5%	5,2%	30,4%	31,9%	15,2%
Directivos administración pública y legisladores	6,0%	3,9%	13,8%	8,2%	1,6%	3,1%	5,8%	9,0%	3,6%	5,3%
Empleados y administrativos de oficina	12,6%	9,3%	28,1%	10,4%	3,3%	10,7%	26,5%	22,7%	11,9%	13,9%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	2,7%	4,2%	0,0%	10,1%	0,3%	51,4%	4,1%	8,2%	2,6%	18,0%
Directores servicios de hostelería, bares	15,2%	6,0%	14,6%	3,6%	1,5%	15,5%	4,5%	22,5%	47,4%	20,2%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	0,0%	64,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,5%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	19,4%	8,3%	8,4%	60,7%	85,8%	15,4%	53,3%	6,6%	2,1%	26,2%
Peones no clasificados en otros epígrafes	28,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	1,4%	0,4%	0,1%	0,2%	0,6%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Exploación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarias y personales	
No clasificado	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Profesionales y técnicos	2,5%	2,6%	35,1%	6,1%	5,6%	2,6%	4,0%	21,7%	30,4%	13,1%
Directivos administración pública y legisladores	11,9%	4,3%	14,5%	6,4%	1,2%	1,9%	5,5%	6,9%	2,6%	4,0%
Empleados y administrativos de oficina	14,3%	5,7%	27,2%	10,6%	2,5%	9,5%	26,3%	24,2%	13,3%	14,1%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	2,4%	1,8%	2,2%	11,5%	0,2%	53,2%	4,2%	9,6%	2,6%	19,1%
Directores servicios de hostelería, bares	0,0%	2,8%	0,0%	3,7%	1,2%	17,3%	4,5%	29,6%	47,7%	21,7%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	2,3%	72,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,6%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	22,4%	10,0%	21,0%	61,4%	88,6%	14,2%	55,3%	7,6%	2,9%	26,7%
Peones no clasificados en otros epígrafes	33,9%	0,0%	0,0%	0,1%	0,7%	1,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,6%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunales y personales	
No clasificado	5,3%	5,9%	0,0%	11,3%	0,1%	53,8%	4,2%	8,4%	2,1%	19,4%
Profesionales y técnicos	4,6%	3,4%	3,8%	5,7%	2,2%	2,3%	7,7%	7,9%	3,5%	4,5%
Directivos Admon pública y legisladores	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Empleados y administrativos de oficina	22,8%	10,6%	7,5%	62,0%	86,3%	14,6%	50,9%	6,2%	2,4%	25,9%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	29,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,6%	0,8%	0,5%	0,1%	0,1%	0,5%
Directores servicios de hostelería, bares	9,8%	8,2%	22,9%	9,4%	2,6%	9,3%	25,0%	29,6%	12,7%	13,3%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	19,5%	3,2%	54,3%	7,7%	6,6%	2,9%	7,1%	26,9%	32,2%	15,0%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	0,0%	66,5%	1,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,5%
Peones no clasificados en otros epígrafes	6,2%	2,0%	10,3%	3,7%	1,6%	16,2%	4,6%	27,6%	46,7%	20,8%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y Canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, restaurantes y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarias y personales	
No clasificado	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Profesionales y técnicos	16,4%	2,8%	37,8%	8,7%	8,3%	2,7%	6,2%	25,0%	31,0%	14,4%
Directivos administración pública y legisladores	7,2%	2,6%	14,6%	6,7%	2,2%	2,4%	5,5%	8,6%	2,7%	4,5%
Empleados y administrativos de oficina	4,5%	9,2%	15,8%	8,4%	3,0%	9,5%	26,7%	22,1%	12,4%	13,1%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	0,0%	4,7%	5,6%	10,2%	0,5%	49,8%	4,1%	7,9%	1,9%	17,9%
Directores servicios de hostelería, bares	2,1%	1,5%	8,4%	3,8%	2,3%	18,2%	5,1%	30,5%	48,9%	22,1%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	5,0%	68,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	16,7%	10,3%	16,7%	62,1%	83,3%	16,4%	52,4%	5,8%	2,5%	26,9%
Peones no clasificados en otros epígrafes	44,9%	0,0%	1,3%	0,1%	0,4%	1,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,5%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Nombre de la sección y división										
		Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (01 a 05)	Explotación de minas y Canteras (06 a 09)	Industrias manufactureras (10 a 37)	Construcción (41 y 42)	Comercio, reparación y hoteles (43 a 45)	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	Actividades de servicios sociales, comunitarios y personales	
No clasificado	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Profesionales y técnicos	7,0%	3,5%	51,5%	9,3%	7,5%	3,2%	5,9%	24,3%	29,7%	14,2%
Directivos administración pública y legisladores	3,1%	2,8%	9,4%	5,9%	1,7%	2,7%	5,2%	7,6%	3,3%	4,3%
Empleados y administrativos de oficina	8,0%	8,8%	14,2%	8,8%	4,5%	9,9%	22,2%	24,2%	12,6%	13,4%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	3,3%	2,9%	2,2%	9,9%	1,0%	49,6%	3,6%	7,3%	1,9%	17,8%
Directores servicios de hostelería, bares	0,0%	3,4%	5,4%	5,0%	2,0%	18,8%	4,9%	28,9%	49,6%	22,5%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	6,4%	72,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,6%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	24,1%	6,4%	16,1%	61,0%	83,3%	14,6%	57,9%	6,9%	2,5%	26,5%
Peones no clasificados en otros epígrafes	44,2%	0,0%	1,2%	0,1%	0,1%	1,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,5%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 6.3. Estructura sector/ocupación y su evolución entre el 2008 y el 2012

Sección	NA	A	B	C	E	F	G	H	I	Total general
Crecimiento 2010 a 2012										
No clasificado	-1,4%	-5,9%	0,0%	-11,3%	-0,1%	-53,8%	-4,2%	-8,4%	-2,1%	-19,4%
Profesionales y técnicos	2,5%	0,0%	47,7%	3,6%	5,3%	0,9%	-1,8%	16,9%	26,3%	9,7%
Directivos administración pública y legisladores	0,7%	2,8%	9,4%	5,9%	1,7%	2,7%	5,2%	7,5%	3,2%	4,3%
Empleados y administrativos de oficina	-14,8%	-1,8%	6,7%	-53,2%	-81,8%	-4,7%	-28,7%	18,0%	10,2%	-12,6%
Directores de comercio al por mayor y al por menor	-26,2%	2,9%	2,2%	9,8%	0,4%	48,7%	3,2%	7,1%	1,8%	17,4%
Directores servicios de hostelería, bares	-9,8%	-4,8%	-17,5%	-4,4%	-0,7%	9,5%	-20,1%	6,3%	36,9%	9,2%
Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	-13,1%	69,0%	-54,3%	-7,6%	-6,6%	-2,9%	-7,1%	-26,7%	-32,1%	-14,4%
Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	24,1%	-60,2%	15,0%	60,9%	83,3%	14,6%	57,9%	6,8%	2,3%	26,0%
Peones no clasificados en otros epígrafes	38,0%	-2,0%	-9,1%	-3,6%	-1,5%	-14,9%	-4,3%	-27,4%	-46,5%	-20,2%
Total general	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: FALTA

de obra en cada uno de los sectores y, si la serie es consistente, a partir de los cálculos de la función tener proyecciones de mediano plazo sobre el comportamiento esperado de la ocupación en los sectores.

Ahora es necesario desagregar la ocupación según la estructura de cada sector. Para el cálculo se utiliza la estructura de ocupaciones de las GEIH del 2008 al 2011. También en este caso la información permite mayor desagregación. Sin embargo para este ejercicio se tomó solo un dígito (tabla 6.3).

Las desagregaciones corresponden a la Clasificación Nacional de Ocupaciones de 1970 que se utiliza para las encuestas realizadas por el DANE. Esta clasificación fue actualizada con la Clasificación Internacional Uniforme de 1988 Adaptada para Colombia (CIUO-88).

Esta clasificación permite analizar la dinámica de las ocupaciones por cada sector y se puede calcular trimestralmente con la información que actualmente produce el DANE. Además se puede hacer una comparación con el nivel nacional. En el futuro la información de cambio de la estructura combinada con la dinámica sectorial de cambio tecnológico permitirá a organismos de educación jerarquizar y priorizar sus análisis ocupacionales para adaptar la formación a los cambios que se dan en las empresas más dinámicas en tecnología.

4. Información de la oferta

4.1 Profesión u oficio

Las primeras divisiones de profesiones u oficios estaban basadas en la jerarquización sociológica de la división de clases. De allí nace el concepto de profesión liberal, propia de las personas libres, y profesión servil, propia de los esclavos y siervos. En los gremios de la Edad Media existía un entrenamiento como iniciación y un desarrollo a través de formación directa con un maestro hasta convertirse el aprendiz en maestro. Esta división era específica para cada gremio en cuatro grandes divisiones: los nobles, los eclesiásticos, la clerecía, o profesiones administrativas, y los artesanos, que correspondían a gremios económicos.

En los siglos XII y XIII surgieron las tres profesiones liberales más antiguas, derecho, teología y medicina, las cuales tenían como base el currículo de las artes liberales, gramática, retórica y lógica, aritmética, geometría y astronomía, anatomía y música. La aplicación, en el campo de las profesiones toma fuerza a partir de 1605 con Francis Bacon, en *The Advancement of Learning*, donde impulsa la aplicación del conocimiento y el desarrollo de las artes y las ciencias por sí mismas. La Ilustración, la era industrial y la creciente división científico-técnica del trabajo abrieron el camino a la diversificación de profesiones de la era moderna, a la cual se adicionan algunas artes y oficios que, sustentadas por el desarrollo científico, se convierten también en profesiones liberales.

En la era premoderna, las profesiones se caracterizaban por el ejercicio de orden intelectual, en estrecha conexión con la filosofía como legitimadora de toda la ciencia. Por esta razón, se consideraba que su ejercicio se mantenía de manera

dominante en el plano de la inteligencia, sin interés de aplicaciones inmediatas (profesiones intelectuales, según Ortega y Gasset), más cercanas a la investigación y a la docencia. Las artes se referían a la aplicación o ejercicio de un saber que se tiene y la técnica a cómo practicar un arte con acierto.

En la era posmoderna ha hecho crisis la filosofía como legitimadora de todos los saberes por medio de una reflexión metafísica. Se acepta la existencia de múltiples saberes científicos, que se legitiman dentro de las comunidades académicas, como ciencia, y dentro de contextos socioeconómicos particulares, como capaces de aportar a la eficiencia y eficacia del sistema social global (“performatividad” del sistema). Como consecuencia, no existe una sino muchas ciencias; un saber, sino una diversidad de saberes. Desde el punto de vista de la “performatividad”, tienen valoraciones similares el esfuerzo por comprender, conocimiento especulativo, y el esfuerzo por transformar, conocimiento aplicado. De esta manera, se conciben legítimamente como profesiones las especulativas y las aplicadas, que representan dos momentos de un solo quehacer.

Buena parte de los nombres de las profesiones académicas o intelectuales obedece al esfuerzo por crear una clasificación teóricamente consistente de las ciencias y disciplinas. Existen varias clasificaciones de este tipo, sin que ninguna de ellas haya alcanzado la aceptación universal. En cambio, los nombres de las tecnologías, las artes y las técnicas responden a una reflexión empírica sobre la organización científico-técnica del trabajo.

En general, el sistema de educación en sus fases terminales prepara a las personas para una profesión u oficio dentro de un campo del saber. Desde el punto de vista del mercado de trabajo provee una potencialidad de ejercer diversos puestos de trabajo. Desde sus propios orígenes, las profesiones llevan implícita una jerarquización de estatus social, la cual se fundamenta en el aprecio que la sociedad concede a poseer un conocimiento más o menos profundo sobre las cosas. En términos estadísticos, en la clasificación de ocupaciones se suele utilizar el primer dígito como jerarquía ocupacional. Los siguientes dígitos miden el nivel y eventualmente la disciplina.

En cuanto a la profesión y su correspondencia con el puesto de trabajo y la ocupación, como se ha reiterado, no hay una relación uno a uno entre profesión y ocupación. Pero si existen estudios de seguimiento, se puede calcular la probabilidad de que un egresado de una profesión dada se ocupe en un sector económico y en una ocupación determinada. Con la aplicación de la metodología y el análisis, la experiencia ha mostrado que con el cruce de dos dígitos de ocupación y dos de sector se puede llegar a identificar una muy desagregada clasificación de profesiones y formaciones de tecnólogos y técnicos medios.

Para el nivel universitario, el Ministerio de Educación cuenta con una herramienta en el seguimiento de egresados que puede fácilmente adaptarse para estos cálculos. El ministerio utiliza los registros del sistema de cotizaciones en salud que permiten conocer para cada grupo de profesionales egresados cuál es su cargo actual, es decir, su puesto de trabajo, su ocupación e incluso su salario. Para este ejercicio no fue posible llegar a la base de datos del ministerio, pero es posible un acuerdo al que los funcionarios dicen estar en buena disposición.

4.2 Matriz sector por educación

Naturalmente la opción deseable es poder hacer la conexión con las bases de salud identificando el origen institucional y la profesión lograda. Pero aun si no se logra, es posible encontrar la composición de cada una de las ocupaciones en términos de niveles educativos. Esta información se puede obtener de la GEIH para Bogotá a través del cruce de ocupación nivel/nivel educativo, que también puede llevarse a varios niveles de desagregación. Para este ejercicio se ha tomado un dígito de sector y el nivel educativo. En la tabla 6.4 se hacen las desagregaciones de nivel educativo para cada sector y en las columnas aparecen las ocupaciones.

Se puede ver que el número de ocupados en todos los sectores crece para la universidad. Los ocupados con nivel de educación media igualmente crecen, con excepción de minas y canteras, intermediación financiera y órganos extraterritoriales. En cambio disminuye para los niveles educativos que van desde analfabetismo a básica secundaria.

Es decir, en Bogotá es necesario universalizar los once grados de educación si se quiere que mejoren las posibilidades de empleo. Si se cruza con el seguimiento de egresados, se podrán tener también las especialidades donde la demanda crece. Con la información que se presenta hay diferencias en cada nivel por las ocupaciones, pero una formación más desagregada será indudablemente un instrumento de orientación para las instituciones educativas y podrá orientar las decisiones de quien debe elegir su formación.

Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011

	No clasificado	Profesionales y técnicos	Directivos administración pública y legisladores	Empleados y administrativos de oficina	Directores de comercio al por mayor y al por menor	Directores de servicios de hostelería, bares	Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	Contenidos maestros, supervisores y capataces no agrícolas	Peones no clasificados en otros epígrafes	Total general
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0	-868	-847	178	217	-1098	-288	5	0	-1511
Básica primaria (10-30)	0	0	0	203	209	-227	-1895	-523	0	-2233
Básica secundaria (60-90)	0	0	0	195	-290	-219	893	-491	0	88
Media (100-130)	0	0	0	-249	119	-671	50	1046	0	295
Ninguno	0	0	0	0	0	0	-854	0	0	-854
Superior o universitaria	0	-268	-247	29	179	19	1508	-27	0	1193
Explotación de minas y canteras	0	2074	760	-888	973	-424	0	1461	224	4200
Básica primaria (10-50)	0	0	0	0	0	338	0	175	0	533
Básica secundaria (60-90)	0	0	0	0	0	0	0	404	0	404
Media (100-130)	0	0	-422	-279	0	-477	0	505	224	-449
Ninguno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superior o universitaria	0	2074	1182	-600	973	-305	0	397	0	3712
Industrias manufactureras	-412	16.645	-7630	-9729	2329	-1656	181	-21.334	-464	-22.070
Básica primaria (10-50)	0	204	-2445	-1867	-692	-2034	0	-19.669	228	-26.295
Básica secundaria (60-90)	0	-698	-2915	-1140	-6260	-538	0	-29.461	0	-41.012
Media (100-130)	180	5107	131	-743	7337	796	181	19.176	-692	31.473
Ninguno	0	0	0	0	14	474	0	627	0	1115
Superior o universitaria	-592	12.032	-2401	-6182	1930	-334	0	7807	0	12.260
Construcción	0	7625	2343	1462	679	1913	0	8416	64	22.702
Básica primaria (10-50)	0	122	0	179	0	530	0	-7536	-210	-6935
Básica secundaria (60-90)	0	-283	0	-502	-209	85	0	-3366	105	-4090

Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011

	No clasificado	Profesionales y técnicos	Dirección administración pública y legislativos	Empleados y administrativos de oficina	Directores de comercio al por mayor y al por menor	Directores de servicios de hostelería, bares	Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	Contenidaes, supervisores y capataces no agrícolas	Peones no clasificados en otros epígrafes	Total general
Media (10o-13o)	0	2518	299	154	217	1128	0	13.887	89	18.092
Ninguno	0	0	0	0	0	0	0	919	0	919
Superior o universitaria	0	5468	2244	1631	671	170	0	4353	0	14357
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	-1054	6364	-2289	-376	16.114	2679	418	2652	-3302	21.226
Básica primaria (1o-5o)	0	24	880	-2959	-14.328	-964	0	-4798	-1395	-23.540
Básica secundaria (6o-9o)	-223	-582	-535	-3354	197	661	197	-3781	-1417	-8855
Media (10o-13o)	-831	1661	-1300	-1740	1984	3096	221	7299	-1300	9040
Ninguno	0	0	0	0	3399	-131	0	1069	620	4977
Superior o universitaria	0	5061	-1286	7677	24.071	17	0	2656	190	38.576
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	0	99	-427	1717	-3592	26.801	0	8030	798	33.426
Básica primaria (1o-5o)	0	0	-3	-451	-377	-3950	0	2702	406	-1873
Básica secundaria (6o-9o)	0	0	0	-1465	-1063	-2184	0	1403	-80	-3389
Media (10o-13o)	0	-9	295	2347	-1349	12.748	0	2347	477	17.056
Ninguno	0	0	0	-178	-1071	1476	0	213	-5	435
Superior o universitaria	0	108	-719	1264	468	18.525	0	1365	0	21.011
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0	6019	39	7238	1202	1255	0	-10.894	-747	4112
Básica primaria (1o-5o)	0	0	-1067	698	-110	-799	0	-7764	-312	-9354
Básica secundaria (6o-9o)	0	201	-1119	-2443	272	-1046	0	-12.721	14	-16.842

Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011

	No clasificado	Profesionales y técnicos	Directivos administración pública y legisladores	Empleados y administrativos de oficina	Directores de comercio al por mayor y al por menor	Directores de servicios de hostelería, bares	Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	Peones no clasificados en otros epígrafes	Total general
Media (10o-13o)	0	1762	-1480	2489	-1049	1816	0	6611	-449	9700
Ninguno	0	0	0	188	172	0	0	258	0	618
Superior o universitaria	0	4056	3705	6306	1917	1284	0	2722	0	19.990
Intermediación financiera	0	-1858	-53	-20	2838	-1099	0	-138	0	-350
Básica primaria (1o-5o)	0	0	0	43	-173	-935	0	0	0	-1151
Básica secundaria (6o-9o)	0	0	0	-15	-318	108	0	-217	0	-442
Media (10o-13o)	0	621	51	769	-1055	-647	0	-64	0	-305
Preescolar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superior o universitaria	0	-2479	-104	-731	4364	375	0	123	0	1548
Actividades inmobiliarias, de alquileres y empresariales	-1717	-9182	3781	10.791	-183	31.198	-228	-3686	-266	30.508
Básica primaria (1o-5o)	0	88	-687	-1701	-278	4082	249	-4996	234	-3009
Básica secundaria (6o-9o)	0	-533	-104	-2777	-78	1382	-239	-1160	-496	-4025
Media (10o-13o)	-828	787	82	2009	-304	22.694	-218	8	-4	24.226
Ninguno	0	183	0	175	173	1924	0	185	0	2640
Superior o universitaria	-889	-9707	4490	13.085	304	1116	0	2277	0	10.676
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	-184	1305	628	4112	-2514	3898	0	1757	-194	8808
Básica primaria (1o-5o)	0	0	0	-475	0	184	0	-487	-194	-972
Básica secundaria (6o-9o)	0	186	0	-183	-162	390	0	327	0	538
Media (10o-13o)	-184	-142	210	1911	-787	-1981	0	2286	0	1313

Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011

	No clasificado	Profesionales y técnicos	Dirección administración pública y legisladores	Empleados y administrativos de oficina	Directores de comercio al por mayor y al por menor	Directores servicios de hostelería, bares	Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	Contaminadores, supervisores y capataces no agrícolas	Penales no clasificados en otros epígrafes	Total general
Ninguno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superior o universitaria	0	1261	418	2859	-1565	3305	0	-969	0	7909
Educación	0	6490	-447	1876	-80	-560	-678	221	0	6822
Básica primaria (10-50)	0	361	0	0	-519	-478	-678	155	0	-1159
Básica secundaria (60-90)	0	-523	0	360	0	-3387	0	348	0	-3002
Media (100-130)	0	1340	-76	1001	208	2147	0	-157	0	4463
Ninguno	0	0	0	-205	0	6	0	0	0	-199
Superior o universitaria	0	5112	-371	720	231	1192	0	-125	0	6719
Servicios sociales y de salud	-470	8430	-4017	6407	253	26.871	175	280	0	37.929
Básica primaria (10-50)	-183	0	0	-162	0	1818	175	-128	0	1520
Básica secundaria (60-90)	0	-793	-186	-713	0	-232	0	-454	0	-2378
Media (100-130)	0	-208	156	-1233	260	10.816	0	554	0	10.345
Ninguno	0	0	0	0	0	818	0	0	0	818
Superior o universitaria	-287	9431	-5987	8315	-7	13.651	0	308	0	27.024
N/A	-469	775	102	-643	-214	-1043	410	-562	599	-1455
Básica primaria (10-50)	0	0	0	0	0	-377	410	-908	833	-42
Básica secundaria (60-90)	0	0	210	-7	0	-206	0	-56	-428	-467
Media (100-130)	0	0	0	-246	-214	-629	0	-8	194	-904
Ninguno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superior o universitaria	-488	775	-108	-390	0	169	0	0	0	-42

Tabla 6.4. Ocupaciones por sector según nivel educativo, 2008-2011

	No clasificado	Profesionales y técnicos	Dirección administración pública y legisladores	Empleados y administrativos de oficina	Directores de comercio al por mayor y al por menor	Directores de servicios de hostelería, bares	Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias	Contramaestres, supervisores y capataces no agrícolas	Peones no clasificados en otros epígrafes	Total general
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	0	-388	-1358	616	-3116	-22.631	639	-790	1028	-26.000
Básica primaria (10-30)	0	-119	-265	-325	-361	-24.784	-272	-12	475	-25.663
Básica secundaria (60-90)	0	-2448	-357	-369	89	-10.434	346	-109	726	-12.556
Media (100-130)	0	2094	-661	-640	-1943	7818	194	-150	178	6890
Ninguno	0	0	0	0	-90	-541	0	0	-341	-972
Superior o universitaria	0	85	-75	1950	-811	5310	371	-519	-10	6301
Hogares privados como empleadores y actividades como productores de consumo propio	0	-104	0	-249	0	-20.311	13	1148	0	-19.503
Básica primaria (10-30)	0	0	0	0	0	-17.611	-19	-332	0	-17.962
Básica secundaria (60-90)	0	0	0	-249	0	-8963	0	328	0	-8884
Media (100-130)	0	0	0	0	0	754	32	1265	0	2071
Ninguno	0	0	0	0	0	169	0	0	0	169
Superior o universitaria	0	-104	0	0	0	6340	0	-133	0	6103
Organizaciones y organismos extraterritoriales	0	261	66	-445	0	-741	0	193	0	-666
Básica primaria (10-30)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Básica secundaria (60-90)	0	0	0	0	0	-422	0	0	0	-422
Media (100-130)	0	0	0	-252	0	-319	0	193	0	-378
Ninguno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superior o universitaria	0	261	66	-193	0	0	0	0	0	134

5. Referencias

- ARROW, K. J., CHENERY, H. B., MINHAS, B. S. y SOLOW, R. M. (1961). Capital Labor Substitution and Economic Efficiency. *Review of Economic and Statistics*, 43, 225-250.
- CASTAÑO, H. L. (2010). *El mercado laboral colombiano*. Bogotá: Banco de la República.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2012). *Documento metodológico de la matriz de contabilidad social*. Bogotá: DANE, Investigaciones especiales.
- KMENTA, J. (1967). On estimation of the CES production function. *International Economic Review*, 8 (2), 180-192.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO (SDDE) (2013). *Balance de las estrategias de intermediación y orientación laboral en el marco del trabajo decente y digno para el Distrito*. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación, Alcaldía Mayor.