



# DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABAJO DECENTE Y DIGNO DE BOGOTÁ



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



BOGOTÁ  
HUMANA



# DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABAJO DECENTE Y DIGNO DE BOGOTÁ

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)  
Asociación Colombiana de las Micro, Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI)  
Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)  
Confederación General de Trabajadores (CGT)  
Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)  
Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO)  
Ministerio del Trabajo  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE)  
Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá<sup>1</sup>  
Manuel Jaime Riaño Sacipa - Director de Estudios Socioeconómicos.  
Juan Sebastián Martínez Ossa -Subdirector de Evaluación y Seguimiento  
Henry Rincón Melo – Subdirector de Estudios Estratégicos  
Profesionales de la SDDE: Johanna Alejandra Mora Ramos, Jorge Enrique Bustos Jimenez, Anyela María Guerrero Albarracín, Karen Adriana Sarmiento Roa, Luis Carlos Siachoque Contreras, Deison Luis Dimas Hoyos, Nohora Margarita Sanchez Rivera, Adriana Marcela Salazar García.  
Compilador: Anyela Maria Guerrero Albarracín

**Bogotá D.C.**  
**27 de agosto de 2015**

---

<sup>1</sup>Centrales de trabajadores, ANDI, Ministerio de Trabajo y OIT

# Tabla de contenido

---

<b>Tabla de contenido</b> .....	<b>3</b>
<b>Glosario de términos y siglas</b> .....	<b>6</b>
<i>Siglas</i> .....	6
<i>Términos</i> .....	8
<b>Introducción</b> .....	<b>12</b>
<b>1 Marco conceptual. Trabajo decente y Trabajo digno</b> .....	<b>16</b>
1.1 <i>Trabajo decente</i> .....	19
1.2 <i>Trabajo digno</i> .....	22
<b>2 Diagnóstico del trabajo decente y digno en Bogotá</b> .....	<b>24</b>
2.1 <i>Estructura económica de Bogotá 2013</i> .....	25
2.2 <i>Indicadores generales de trabajo en Bogotá</i> .....	32
2.3 <i>Una visión desagregada de los componentes del trabajo decente en la ciudad</i> .....	56
2.4 <i>Diagnóstico de la Demanda Laboral</i> .....	71
<b>2.4.1 Contratación de personal</b> .....	72
<b>2.4.2 Nicho de mercado</b> .....	80
<b>2.4.3 Aspectos relevantes para la selección de personal</b> .....	81
<b>2.4.4 Selección de personal</b> .....	90
<b>2.4.5 Dignificación del Empleo Público</b> .....	95
<b>3 Justificación</b> .....	<b>99</b>
<b>4 Políticas laborales: ¿Qué pueden hacer las ciudades y cuáles han sido los avances en Bogotá?</b> .....	<b>103</b>
4.1 <i>¿Cuál es el papel de las ciudades en la generación de trabajo decente y digno?</i> .....	104
4.2 <i>El margen de acción de las ciudades: las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)</i> .....	106
4.3 <i>Experiencias locales de políticas o agendas de trabajo decente</i> .....	108
4.4 <i>Aprendiendo del pasado: La evolución en la concepción del desarrollo y las políticas laborales de los últimos gobiernos como premisas de una política de trabajo decente y digno</i> .....	111
4.5 <i>Avances en la política de trabajo: Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en el Distrito</i> .....	115
a. <i>Fortalecimiento de la Oferta Laboral</i> .....	116
b. <i>Incremento de la Demanda de Trabajo</i> .....	121
c. <i>Funcionamiento del Mercado Laboral</i> .....	122
4.5.1 <i>Trabajo Infantil</i> .....	133
4.5.2 <i>Salud y Seguridad en el Trabajo</i> .....	134

4.6 Lecciones aprendidas.....	135
4.7 Reorientación de la política de trabajo en el Distrito: Enfoque de trabajo decente y digno de la “Bogotá Humana”.....	140
<b>5 Estructura de la Política pública de trabajo decente y digno .....</b>	<b>141</b>
5.1 Objetivo general.....	142
5.2 Objetivos específicos.....	142
<b>6 Marco estratégico de la Política pública de trabajo decente y digno .....</b>	<b>147</b>
6.1 Marco Normativo .....	147
6.1.1 Normas Internacionales.....	147
6.1.2 Normas Nacionales .....	152
6.1.3 Mandato del Plan Distrital de Desarrollo .....	154
6.1.4 Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico.....	156
6.2 Marco ético .....	158
6.2.1 Principios .....	160
6.2.2 Valores.....	161
6.2.3 Enfoques diferenciales .....	161
<b>7 Proceso de construcción de la Política distrital de trabajo decente y digno.....</b>	<b>167</b>
Las voces del trabajo decente en Bogotá .....	169
El mapa de actores.....	170
La participación ciudadana.....	175
Desarrollo de las interacciones en redes .....	184
Horizonte de sentido de la política pública de trabajo decente y digno .....	185
<b>8 Orientaciones para la implementación.....</b>	<b>187</b>
8.1 Institucionalidad.....	187
i. Ente rector.....	187
ii. Espacio para desarrollar la institucionalidad .....	188
iii. Entidades y Funciones Generales .....	188
8.2 Plan de Acción.....	193
8.3 Presupuesto.....	193
8.4 Esquema de seguimiento y evaluación .....	194
8.5 Informes periódicos, mecanismos de comunicación y rendición de cuentas .....	195
<b>9 Recomendaciones de política .....</b>	<b>197</b>
9.1 Generales .....	197
9.2 Servicio Público de Empleo.....	198
9.3 Formación para el trabajo.....	198
9.4 Agenda de diálogo con el gobierno nacional .....	199
<b>10 Bibliografía.....</b>	<b>200</b>

<b>11 Anexos</b> .....	<b>204</b>
------------------------	------------

## Glosario de términos y siglas

---

### Siglas

<b>ACOPI:</b>	Asociación Colombiana de las Micro, Medianas y Pequeñas Empresas
<b>ANDI:</b>	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CID:</b>	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (UNAL)
<b>CGT:</b>	Confederación General de Trabajadores
<b>CPC:</b>	Constitución Política de Colombia
<b>CTC:</b>	Confederación de Trabajadores de Colombia
<b>CUT:</b>	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
<b>DASCD:</b>	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital
<b>DABS:</b>	Departamento Administrativo de Bienestar Social
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DTS:</b>	Documento Técnico de Soporte
<b>Dejusticia:</b>	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ENTI:</b>	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
<b>ENUT:</b>	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
<b>FASECOLDA:</b>	Federación de Aseguradores Colombianos
<b>FENALCO:</b>	Federación Nacional de Comerciantes
<b>GEIH:</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares
<b>IPES:</b>	Instituto Para la Economía Social
<b>IPM:</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>IVC:</b>	Inspección, Vigilancia y Control
<b>LGBTI:</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales
<b>M&amp;E:</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>NINIS:</b>	Jóvenes que ni estudian, ni trabajan
<b>ODE:</b>	Observatorio de Desarrollo Económico de la SDDE
<b>OIT:</b>	Organización Internacional para el Trabajo
<b>ONU:</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PAE:</b>	Programa de Atención Empresarial
<b>PAMT:</b>	Políticas Activas de Mercado de Trabajo
<b>PDD:</b>	Plan de Desarrollo Distrital
<b>PDFT:</b>	Plan Distrital de Formación para el Trabajo
<b>PEA:</b>	Población Económica Activa
<b>PEI:</b>	Población Económicamente Inactiva
<b>PT:</b>	Población total
<b>PET:</b>	Población en edad de trabajar
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PPTDD:</b>	Política Pública de Trabajo Decente y Digno
<b>PIDESC:</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PPPCDS:</b>	Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico
<b>SCPSL:</b>	Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
<b>SDDE:</b>	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
<b>SED:</b>	Secretaría de Educación Distrital
<b>SENA:</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SDIS:</b>	Secretaría Distrital de Integración Social
<b>SDP:</b>	Secretaría Distrital de Planeación
<b>SDS:</b>	Secretaría Distrital de Salud

**UAESP**  
**UAESPE**

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos  
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

## Términos

**Políticas de empleo:** una combinación de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo con el propósito de potenciar los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas (Farné, 2009).

**Políticas pasivas de mercado de trabajo:** su objetivo primordial no es el de volver empleable al trabajador cesante, sino que están fundamentalmente dirigidas a mantener el nivel de vida de los desempleados. El más común es el seguro o subsidio de desempleo; otras incluyen el retiro anticipado o paquetes de indemnización por despido (Farné, 2009).

**Políticas activas de mercado de trabajo:** pueden clasificarse en tres grupos orientados a: mejorar y fortalecer la oferta de trabajo, incrementar la demanda de trabajo y mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Tienen como objetivo aumentar la probabilidad de los desempleados de encontrar un empleo, mejorar la productividad y los ingresos de los subempleados, apoyar la inserción laboral de grupos de personas que presentan ciertas desventajas en el mismo (mujeres, jóvenes, individuos de bajos recursos, pequeños productores, desempleados de larga duración, etc.), y en general, corregir las imperfecciones del mercado de trabajo; por si solas estas políticas no pretenden resolver el problema del desempleo en un país (Farné, 2009).

**Apoyo al autoempleo:** incluye los programas de asesoramiento, financiación y facilitación de la inserción laboral de personas desempleadas por la vía del autoempleo (emprendimiento).

**Trabajo decente:** se define como aquella ocupación productiva desarrollada 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 (OIT, 1999).

**Trabajo digno:** hace referencia a las garantías constitucionales como igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Dejusticia, 2011).

**Población total:** según la definición propuesta por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en términos estadísticos, para el uso de la Gran

Encuesta Integrada de Hogares, GEIH<sup>2</sup>, la población total está constituida por la población civil no institucional residente en hogares.

**Tasa bruta de participación:** según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen el mercado laboral y el número de personas que integran la población total.

**Población en Edad de Trabajar:** según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, son las personas con más de 12 años en las zonas urbanas y 10 en las zonas rurales. Usualmente se analiza la relación porcentual entre la población en edad de trabajar frente a la población total.

**Población Económicamente Activa:** según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, la población económicamente activa corresponde a las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo, conocido como fuerza laboral.

**Tasa global de participación:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.

**Ocupados:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, los ocupados son personas que pertenecen a la PEA, que en la semana de referencia trabajaron por lo menos una hora remunerada o no remunerada (para el caso de los trabajadores familiares sin remuneración) en dinero o en especie o no trabajaron pero tenían un trabajo.

**Ocupados informales:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, los trabajadores informales son:

1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio.
2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos.
3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares.
4. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos.
5. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos.
6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales.
7. los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos.
8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

---

<sup>2</sup> Manual de Recolección y Conceptos Básicos Gran encuesta Integrada de Hogares y Glosario web OIT.

**Tasa de ocupación:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, la tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar.

**Desempleados o desocupados:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, los desempleados o desocupados son las personas que en la semana de referencia cumplían las dos siguientes condiciones:

1. Sin empleo. Es decir, que no tenían un empleo asalariado o un trabajo independiente ni se desempeñaron como trabajador familiar sin remuneración.
2. En busca de empleo. Es decir que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en las últimas 4 semanas y estaban disponibles para empezar a trabajar.

Los desempleados se dividen en aspirantes y cesantes.

**Cesantes:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, los cesantes son personas que habiendo trabajado antes por lo menos dos semanas consecutivas, se encuentran desocupadas.

**Aspirantes:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH los aspirantes son personas que están buscando trabajo por primera vez.

**Tasa de desempleo:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, la tasa de desempleo es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

**Ocupación:** Según la definición propuesta por el DANE, en términos estadísticos, para el uso de la GEIH, la ocupación es el oficio o profesión (cuando se desempeña en ésta) de una persona, independiente del sector en que puede estar empleada, o del tipo de estudio que hubiese recibido.

**Asalariados:** se refiere a los ocupados que poseen un contrato de trabajo verbal o escrito, y según su posición ocupacional corresponden a la suma de los empleados del gobierno y empleados de empresa particular, que perciben una remuneración de manera estable o regular y son asociados por tanto a empleos de calidad.

**Convención colectiva de trabajo:** es la que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia (Código Sustantivo de Trabajo, Ley, Art. 467).

**Contrato sindical:** se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para

la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo (Ibíd. Art. 482)

**Pacto colectivo:** es el acuerdo celebrado entre empleadores y trabajadores no sindicalizados, que se integran bajo una coalición temporal para suscribirlos. Sus efectos son aplicables a quienes los suscriban y a quienes adhieran posteriormente a él. Se rige por las mismas disposiciones establecidas para la convención colectiva, en cuanto a negociación y efectos. Debe celebrarse por escrito y uno de los ejemplares debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma<sup>3</sup>.

**Diálogo social:** No existe una definición universalmente aceptada del diálogo social. Según definición de trabajo amplio de la OIT, que refleja la gama de procesos y prácticas que se encuentran en todo el mundo, diálogo social incluye todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajador eso entre empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relativos a la política económica y social. El diálogo social es a la vez un medio para alcanzar objetivos sociales y económicos y un objetivo en sí mismo, ya que da a la gente voz y participación en sus sociedades y lugares de trabajo. Puede ser bipartita, entre los trabajadores y empleadores (denominados por la OIT como "los interlocutores sociales") o tripartita, incluido el gobierno. El diálogo social puede mejorar el diseño de las medidas de política; puede contribuir a su aplicación efectiva y puede mejorar la calidad de los resultados (OIT, 2013: 12).

**Tripartismo:** La cooperación tripartita se entiende en sentido amplio y designa, en general, todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos–, los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social (OIT, 1996: 5).

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que el artículo 200 del Código penal colombiano establece que: Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

# Introducción

---

La Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, SDDE, presenta a continuación el Documento Técnico de Soporte, DTS, que constituye el insumo principal para la formulación de la política pública de trabajo decente y digno de la ciudad, pues contiene los aspectos más relevantes en términos de política laboral y mercado de trabajo en Bogotá. El documento fue elaborado entre 2013 y 2014 y contó con la participación de algunos de los actores del mundo del trabajo de la ciudad, pues se ha considerado necesario involucrar al Gobierno Distrital y Nacional, a los empleadores privados y a los trabajadores en un esfuerzo tripartito corresponsable para la formulación e implementación de esta política.

En detalle, para la construcción de este documento se llevó a cabo un proceso de deliberación con los actores del mundo del trabajo de la ciudad y la institucionalidad distrital, atendiendo al mandado específico del Plan de Desarrollo según el cual, la formulación de la Política debería realizarse de forma participativa. El ciclo de talleres con poblaciones específicas, la realización de encuestas a profundidad y la discusión con actores relevantes del mundo del trabajo, la deliberación en redes sociales y en espacios institucionales como la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá y la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas, constituyen las voces ciudadanas que aportan a la construcción de este DTS de la Política<sup>4</sup>.

La necesidad de formular una política pública de trabajo decente y digno, surge a partir del mandato del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) “Bogotá Humana 2012-2016”<sup>5</sup> que reconoce la importancia del trabajo decente como un elemento central en la lucha contra la segregación económica y la discriminación, y a su vez, como una apuesta fundamental para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos. Es por ello que tanto el enfoque diferencial como el de género han sido

---

<sup>4</sup> En el marco del Ciclo de talleres “La Bogotá Humana construye trabajo decente a través de la palabra”, se realizaron 8 talleres con diferentes poblaciones relevantes del mundo del trabajo en Bogotá (sindicatos, etnias, mujeres, población LGBTI, trabajadores informales, alcaldes locales, jóvenes y empresarios de mipymes). Dichos talleres se llevaron a cabo entre el 31 de mayo y el 23 de agosto de 2013. Adicionalmente, durante los meses de junio y julio de 2013 se realizaron 85 entrevistas semiestructuradas a actores del mundo del trabajo incluyendo: organizaciones sindicales y de la sociedad civil, academia, entidades públicas distritales y nacionales, gremios y medios de comunicación. La participación en redes sociales se realizó durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2013 a través de los siguientes medios: Twitter: @trabajodecentebog, Pagina web: [www.trabajodecente.org.co](http://www.trabajodecente.org.co), Facebook: Trabajo decente Bogotá. Finalmente, en el escenario de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, el DTS para la construcción de la Política fue socializado en distintas sesiones ordinarias de la misma: el 30 de agosto de 2013 y el 21 de agosto y 16 de septiembre de 2014, mientras que en la Comisión Intersectorial de Empleo los avances del documento se presentaron el 5 de septiembre de 2013. De la misma forma, fue presentado a la Dirección Territorial para Bogotá del Ministerio de Trabajo (31 de julio de 2014), a la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo el 22 de septiembre de 2014 y socializado con Fenalco (8 de septiembre), CTC (9 de septiembre) y CUT (9 de septiembre).

<sup>5</sup> Capítulo II, Artículo 5, Numeral 5.

transversales a la formulación de esta política. Cuestión que es visible en el diagnóstico y en la priorización de población sugerida.

En el primer eje del Plan de Desarrollo, “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación”, se encuentra el Programa trabajo decente y digno, en el marco del cual se ordena la formulación la política Distrital de trabajo decente y digno, liderada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como órgano rector de la política laboral al interior de la Administración Distrital. De tal forma, la política es una meta del PDD Bogotá Humana.

Concretamente, en el Capítulo II, Artículo 5, Numeral 5 se establece como objetivo del Plan: “Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programas de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza, de modo tal que contribuyan a mejorar los problemas de movilidad, reduciendo los desplazamientos en armonía con la política de ordenamiento territorial.

La administración distrital, recurriendo al apoyo de la OIT y el Ministerio del Trabajo, convocará la participación de las organizaciones de trabajadores y los gremios empresariales en torno a una agenda pública por el trabajo decente, fortalecerá la formación en ciudadanía laboral y promoverá la construcción de una cultura del respecto a los derechos laborales y la resolución de conflictos a través de la cooperación y el diálogo social”.

Posteriormente, el Artículo 19 contiene el Programa trabajo decente y digno en el marco del cual se deberá “construir e implementar una política Distrital de trabajo decente creando las bases institucionales requeridas para poner en marcha estrategias de generación de empleo y formalización laboral pertinentes y eficaces 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, involucrando a los actores relevantes del mundo del trabajo de manera que el trabajo decente se constituya en eje transversal de la Bogotá Humana”.

En este sentido, para llevar a cabo el mandato del Acuerdo del Plan de Desarrollo, se consideró relevante partir del reconocimiento de las competencias que tiene la ciudad, la normatividad vigente, el diagnóstico del trabajo decente realizado en Bogotá y el contexto económico más general, así como la institucionalidad distrital existente, aspectos que determinarán de manera decisiva la gestión y avances de la Política.

Adicionalmente, se tuvieron en cuenta los antecedentes de política distrital en materia laboral, lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, CPC, respecto al trabajo digno, así como los desarrollos conceptuales del trabajo decente a escala internacional, especialmente los generados por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, las experiencias locales de Políticas o Agendas de trabajo decente desarrolladas en el país como la del Departamento del Magdalena y la ciudad de Medellín y en otras ciudades y regiones latinoamericanas como la provincia de Santa Fe en Argentina y el estado de Bahía en Brasil.

Se destaca así mismo que el Distrito ha venido construyendo desde tiempo atrás una trayectoria en políticas laborales, que le permite contar con experiencias relevantes para la construcción de esta Política. De hecho, la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico (PPPCDS), específicamente su eje de generación de ingresos y empleo, se constituye en soporte fundamental para la formulación de una Política Distrital de trabajo decente y digno, así como la Política de Financiamiento (decreto 589 de 2009).

Al final del día, estas dimensiones principales de observancia a la normatividad, a la realidad macro-meso y microeconómica para la creación y formalización del empleo, el compromiso, ampliación de la cobertura y financiación de la protección social, la seguridad y la salud en el trabajo y el fortalecimiento del diálogo social efectivo en la solución de conflictos, representado en el tripartismo y la participación ciudadana para la implementación de una política pública de trabajo decente y digno en Bogotá, son y deben ser el resultado de la cooperación y consolidación democrática que facilite el acceso a los servicios, beneficios y progreso real y material al ciudadano bogotano, a trabajadores, empleadores y sociedad en general.

El documento está organizado de la siguiente manera: el primer capítulo contiene el marco teórico y profundiza en los conceptos de trabajo decente y trabajo digno que se proponen para la política. En el segundo capítulo se presenta el diagnóstico de trabajo decente para Bogotá, realizado en 2012 y actualizado con cifras de 2014, a excepción de las relacionadas con la demanda laboral también incluye los principales resultados de la primera encuesta de demanda laboral realizada en Bogotá (de hecho en el país), resultado principalmente del trabajo del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

El tercer capítulo desarrolla la justificación de la política y el cuarto introduce en detalle las Políticas Activas de Mercado de Trabajo, PAMT, y contiene un breve análisis sobre el margen de acción de las ciudades en los mercados laborales. Además, profundiza en el estudio de las intervenciones realizadas por las administraciones de Bogotá en política laboral, para concluir con lecciones aprendidas que constituyen insumos valiosos para la formulación de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno, PPTDD.

En el quinto capítulo, se incluye la estructura propuesta para la Política, con objetivos e instrumentos, retomando lo elaborado en los capítulos anteriores. Este capítulo reviste particular importancia por cuanto desarrolla la estructura de la política señalando sus objetivos. El sexto capítulo contiene el marco normativo y el marco

ético de la política, mientras que el séptimo sintetiza las principales conclusiones del proceso de deliberación pública realizado en 2013. Finalmente, el capítulo 8 presenta las orientaciones para la implementación de la política, señalando la institucionalidad, el plan de acción, el presupuesto y el esquema de seguimiento y evaluación, en tanto el capítulo 9 contiene las principales recomendaciones de política.

# 1 Marco conceptual. Trabajo decente y Trabajo digno

---

El marco conceptual de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno parte del concepto de trabajo, muchas veces usado como sinónimo del término empleo a pesar de ser económicamente distintos. Al respecto, la OIT señala que: “el primer término reúne el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos; mientras el segundo, es el trabajo efectuado a cambio de un pago, o que se refiere al número de personas bajo un régimen de autoempleo o empleo remunerado (OIT, 2008). Así, el ‘trabajo’ es una actividad humana más amplia mientras que el ‘empleo’ se limita al trabajo remunerado (Levaggi, 2006; Félix y Neffa, 2006, En: SDDE, 2012: 18)”. Por esta razón, para fines de esta política se hablará de política de trabajo y no de empleo. Tomando en cuenta que el empleo constituye una de las varias formas de trabajo existente, por lo tanto, para efectos de la política, al hacer referencia al empleo se alude no solamente a la dimensión económica sino a un enfoque integral de derechos. Es decir, se refiere a empleo con derechos fundamentales.

Adicionalmente, con frecuencia el concepto de trabajo decente se ha asimilado al de empleo de calidad y se suelen utilizar como sinónimos, a pesar de ser conceptos diferentes.

Una diferencia sustancial radica en que el concepto de calidad del empleo se concentra en las características adyacentes a los empleos: salarios, horas de trabajo, prestaciones sociales, tipo de contrato, etc., mientras que el trabajo decente se fundamenta en un enfoque de derechos: “el Programa de Trabajo decente hace hincapié en los derechos de los trabajadores” (OIT, 2008: 30).

En consecuencia, como argumenta Levaggi (2006), “el concepto de trabajo decente añade a la dimensión económica, representada en el concepto tradicional de un buen empleo o de un empleo de calidad, nuevas dimensiones de carácter normativo, de seguridad y de participación”. Allí radica su mayor cualidad: su carácter multidimensional.

De esta forma, mientras la calidad del empleo no tiene una definición única, y requiere que en cada caso se establezcan las variables determinantes del bienestar de los trabajadores y que se definan las respectivas relaciones de causalidad, el Trabajo decente se define a partir de los cuatro objetivos estratégicos y de las dimensiones propuestas por la OIT, que se examinarán a continuación. En consecuencia, la aproximación del trabajo decente resuelve el problema de definir y explicar sus principales determinantes: un trabajo es decente si se ajusta a los cuatro objetivos estratégicos.

Ahora bien, 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 de 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). Por ejemplo, la medición del trabajo decente no incluye indicadores de satisfacción o que derivan de opiniones subjetivas o percepciones, como sucede a menudo en los estudios sobre la calidad del empleo.

La universalidad en el concepto de trabajo decente ha estado presente en casi toda la literatura sobre el tema en la última década. Quien lo resaltó con claridad fue Amartya Sen (2000) al señalar que la declaración de la OIT abarca a todos los trabajadores, sea cual sea el modo y el sector en donde trabajen: como asalariados, cuenta propia, a domicilio, sea en la economía regulada o no. Pero además resalta de paso una contradicción: el hecho de que hay personas que trabajan demasiado mientras otras se encuentran en desempleo.<sup>6</sup>

El trabajo decente cuestiona entonces los arreglos institucionales que generan estas contradicciones, que 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, bien sean los del sector organizado o los que tienen un empleo o los que ya están amparados por normas y reglamentos específicos” (Sen, 2000: 130)<sup>7</sup>.

El carácter universal del trabajo decente al incorporar todas las formas de trabajo en un claro propósito incluyente, fortalece los esfuerzos históricos de grupos poblacionales por lograr el reconocimiento de ciertas actividades como trabajo. Es decir, el trabajo ha sido históricamente un concepto en conflicto en su definición y entendimiento. Un buen ejemplo de ello es el trabajo doméstico y de cuidado, que solo hasta hace poco empezó a ser tenido en cuenta en las estadísticas pero que

---

<sup>6</sup> 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 y que confronta cantidad con calidad del trabajo.

<sup>7</sup> Sen también señala que “con frecuencia se ha dicho que las organizaciones sindicales a veces defienden sólo las aspiraciones de colectivos muy reducidos”, para argumentar que debe prestarse atención igual y 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 en detalle para el trabajo de los mayores, los informales y los desempleados, así como para el trabajo infantil y los ingresos familiares.

tradicionalmente ha sido subvalorado<sup>8</sup>. Sin embargo, hoy en día es importante el avance en materia de información sobre el trabajo no remunerado realizado por el DANE durante los años 2012 y 2013, a través de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, ENUT, cuyo objetivo primordial fue generar información sobre el tiempo dedicado por la población de 10 años y más a actividades de trabajo remunerado, no remunerado y personales. En este sentido, debido a los esfuerzos financieros realizados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y su Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios se pudo obtener representatividad estadística para la ciudad de Bogotá y de esta forma ahondar en el trabajo doméstico y de cuidado en la ciudad.

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: 14), 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.” No obstante, para fines de esta política, no se tendrá en cuenta el autoempleo pues es materia de otras políticas adoptadas por el distrito como la de Financiamiento y la de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico. Dicho esto, es necesaria la articulación y la búsqueda de convergencia entre todas estas políticas socioeconómicas y sus objetivos, para que efectivamente se orienten a la generación de más y mejores puestos de trabajo.

En América Latina la superposición de diversos sistemas de organización productiva y del trabajo, tanto modernos como pre-moderno, y la gran diversidad de expresiones de trabajo, ha llevado desde hace varios años a importantes discusiones y aportes sobre el trabajo y la necesidad de un concepto ampliado. 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 el trabajo asalariado; en la concepción neoclásica, la relación asalariada se vuelve analíticamente exclusiva.

El concepto ampliado del trabajo que surge de la revisión crítica de las conceptualizaciones clásicas y neoclásicas, tiene implicaciones no sólo teóricas sino también políticas en la medida en que conlleva a un entendimiento más complejo del mundo del trabajo y, en consecuencia, a una actuación más compleja y diversa de los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empresarios. Aunque esta complejidad da continuidad a viejos problemas y conflictos, estos aparecen de manera

---

<sup>8</sup>En el caso de Bogotá la larga lucha de las madres comunitarias ilustra adecuadamente esta situación, pues sólo hasta el año 2012, su trabajo empezó a ser reconocido con el salario mínimo legal.

transformada y en nuevos contextos. El trabajo decente como concepto presenta la suficiente amplitud teórica para integrarlos.

Así, la política pública propuesta por la administración distrital es una política de trabajo decente y digno, enfoque teórico que envuelve un conjunto de aspiraciones que pueden ser mejor comprendidas si se realiza el análisis conceptual de los términos trabajo decente y trabajo digno.

El trabajo decente y el trabajo digno definen el alcance teórico y práctico del enfoque de esta política pública y por lo tanto constituyen los conceptos centrales sobre los cuales se sustenta la política de trabajo decente y digno de Bogotá. A continuación se presentan brevemente las cuatro dimensiones del Trabajo decente de la OIT y el concepto de trabajo digno en el ordenamiento jurídico colombiano.

## 1.1 Trabajo decente

En América Latina es más claro y aceptado el término de dignidad que el de decencia. No obstante, en el contexto europeo el término de decencia (*decency*) o decente (*decent*), tiene una importante tradición. 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, en forma previa a su utilización por la OIT en 1999.

El debate sobre la sociedad decente, ha estado ampliamente relacionado con los términos de justicia e igualdad (Ver: Margalit, 1997 y Oksenberg 1997). De acuerdo con los desarrollos teóricos, podría decirse que 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 no necesariamente es una sociedad decente, en la medida en que pueden subsistir prácticas institucionales que ejerzan un trato humillante hacia cierto grupo de personas.

Las dos fuentes de humillación que explora Margalit (1997) 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, etc. 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.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 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<sup>9</sup>, 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 han sido las aspiraciones de los trabajadores y sus organizaciones a través de la historia<sup>10</sup>.

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 de buena calidad, cantidad suficiente y que se corresponde con la dignidad intrínseca de la persona. Los elementos sustantivos de calidad 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.

La primera referencia al Trabajo decente, se encuentra en la Memoria del Director General de la OIT, Juan Somavia, con ocasión de su 87ª reunión, realizada en Ginebra en junio de 1999. 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:

“el trabajo decente se define como aquel 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” (OIT, 1999).

En el anuncio del concepto quedó implícito el reconocimiento de un déficit de trabajo decente en el mundo, razón por la cual, Somavia invitó al organismo a pensar en una propuesta global e instó a promoverlo a raíz de reconocer problemas de desprotección laboral y una profunda preocupación por el aumento de condiciones laborales degradantes, en el marco de la profundización de la globalización.

Si se revisa el concepto propuesto por la OIT, se encuentra que si bien existen diferentes acepciones, generadas posteriormente al pronunciamiento de Somavia, todas comparten la visión acerca del carácter integrador y ético del concepto, así como su carácter universal y dinámico. Actualmente, la complejidad e importancia de este concepto es recapitulada en la Visión de Trabajo decente de la OIT, la cual considera que:

---

<sup>9</sup> Aunque en el idioma español decente y digno se consideran sinónimos (de acuerdo a esta definición) para efectos de esta política se diferenciarán de acuerdo a las definiciones acá presentadas.

<sup>10</sup> Estos autores incluyen en el trabajo decente diez criterios como anhelo de los trabajadores: 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, p. 30-31).

“El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género. Las diversas dimensiones del Trabajo decente son pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad. El Trabajo decente refleja las preocupaciones de gobiernos, trabajadores y empleadores, que dan a la OIT su singular identidad tripartita”<sup>11</sup>.

Así, aunque fue propuesto como una noción general sobre un estado ideal del mundo laboral, después de más de una década de múltiples esfuerzos, el concepto de trabajo decente ha logrado aceptación y aplicación entre gobiernos, empleadores, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales. El trabajo decente no solo sintetiza las aspiraciones de las personas en cuanto al componente laboral de su vida, sino que se perfila como un elemento fundamental para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

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

La incorporación institucional que ha realizado Bogotá de este concepto, la constituye en una de las primeras ciudades en América Latina en ponerse a la vanguardia de este clamor democrático.

Así pues, para fines de esta política se entenderá trabajo decente como aquel 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, concepto tomado de las discusiones internacionales, en especial en el marco de la OIT.

Cabe señalar que cada uno de los elementos esenciales de definición y desarrollo del trabajo decente debe cumplir una función para el logro de objetivos estratégicos y especiales más amplios como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y la realización y progreso de la persona, que deben partir de la importancia de establecer la institucionalidad empresarial y gubernamental que oriente la inversión productiva hacia la creación de trabajos de calidad.

---

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo, OIT, [en línea]. Dirección URL: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/Mainpillars/lang--en/index.htm>. Consultado el 10 de abril de 2013.

## 1.2 Trabajo digno

Dejusticia (2011) realiza una extensa revisión de los conceptos de trabajo decente y trabajo digno. Para ese 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 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 como se señaló en el anterior aparte, el Trabajo digno se concentra en las condiciones 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 correcto en la medida en que integra estos dos énfasis.

Según Dejusticia (2011), mientras que el concepto de Trabajo decente ha tenido principalmente desarrollos doctrinales y ha servido para la elaboración de agendas de política laboral a nivel internacional, el concepto de Trabajo digno es un elemento esencial del ordenamiento jurídico colombiano, como lo atestigua su consagración constitucional y su presencia reiterada en la jurisprudencia.

La Constitución Política de Colombia de 1991 le otorgó al trabajo una importancia sin precedentes: el trabajo sería principio, deber y derecho. Adicionalmente, al determinar la dignidad humana como piso axiológico de la Carta Política supuso que ésta sería un eje transversal a todas las demás consagraciones constitucionales.

En consecuencia, la Corte Constitucional estableció que “como principio, la dignidad humana, se vierte al interior de todos los derechos fundamentales que la reafirman dentro de nuestro Estado constitucional y democrático. Son los derechos fundamentales y el respeto a éstos, los que ponen en evidencia la trascendencia de la dignidad humana al interior de nuestra sociedad” (Sentencia C-425 de 2005). Además, estableció que “la dignidad de la persona humana no permite que ésta sea reducida a la condición de cosa u objeto, carente de autonomía, lo que sucede cuando por actos particulares se dispone de la libertad o del cuerpo de un ser humano” (Sentencia T-498 de 1994).

Ahora bien, el concepto de trabajo digno, a diferencia del de trabajo decente, aparece consagrado explícitamente en el artículo 25 de la Carta Política que establece que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

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

A partir de allí, es posible encontrar distintas sentencias a través de las cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre las condiciones de un trabajo digno.

La Sentencia T-457 de 1992, reiteró que las condiciones que debían estar presentes en la relación laboral para poder afirmar que la misma se desarrollaba en condiciones dignas y justas eran las mencionadas en el artículo 53 de la Constitución. Adicionalmente sostuvo que dichas condiciones deberían ser reconocidas como parte del derecho al trabajo de todos los trabajadores, independientemente del tipo de relación laboral que tuvieran, ya fuera ésta entre particulares, o entre la administración y sus servidores.

Teniendo en cuenta el referente constitucional, para efectos de esta política se entenderá trabajo digno como aquel que cumple con las garantías constitucionales como igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

En síntesis, los conceptos de trabajo decente y trabajo digno son dos referentes normativos diferentes pero complementarios con base en los cuales se sustenta parte de la legislación laboral vigente en Colombia y que constituyen el marco conceptual de la presente política. Como se ha señalado, a pesar de que a veces estos conceptos se utilicen indistintamente, tienen fuentes normativas y doctrinales diferentes. La ventaja que representa adoptarlos como principios de la política pública de trabajo decente y digno de la ciudad, radica en que permiten una aproximación más amplia al tema del trabajo que abarca sus distintas dimensiones y complejidades.

## 2 Diagnóstico del trabajo decente y digno en Bogotá

---

El presente diagnóstico se elaboró a partir de la información, estudios e investigaciones adelantados por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, ODE, el cual está definido como un órgano técnico para el permanente seguimiento, análisis y difusión del comportamiento de los principales indicadores del desarrollo económico del Distrito Capital. En este sentido, el ODE produce y da a conocer datos e información que contribuyen a la definición de líneas base que sustenten políticas públicas, así como su posterior evaluación y seguimiento.

Precisamente, este capítulo recoge e incorpora un acervo histórico de indicadores que han sido construidos a partir del procesamiento de diversas bases de datos y microdatos, lo mismo que de otra serie de publicaciones de coyuntura (boletines y notas editoriales) y otro sinnúmero de investigaciones entre las que se cuentan<sup>12</sup>:

1. Formación, Funcionamientos y Capacidades.
2. Determinantes de las Diferencias Socioeconómicas por Género en Bogotá D.C., Colombia. Un Estudio Estadístico para el Caso de Bogotá.
3. El mercado de trabajo en Bogotá. Aportes para la reflexión y formulación de lineamientos de políticas.
4. Calidad del trabajo en Bogotá, una aproximación desde el enfoque de trabajo decente.
5. Informalidad laboral en Bogotá: características y respuestas de política.
6. Bases para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá.
7. El Trabajo Decente en Bogotá: Diagnóstico, análisis y perspectivas.
8. Generalidades de la demanda laboral en Bogotá.

Igualmente el foro "Trabajo Decente por una vida digna", realizado en noviembre de 2013 aportó elementos importantes a la discusión del trabajo decente y digno, desde la perspectiva de la OIT y desde la óptica de expertos internacionales invitados al foro, entorno al rol de los empresarios y de la sociedad civil; de las experiencias innovadoras en otros países como Brasil y Chile y los valiosos aportes y discusiones con los miembros de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá (SCPSL).

Este capítulo busca identificar las problemáticas más relevantes entorno al mercado laboral bogotano, en especial aquellas que afectan la generación de trabajo decente y digno, que resultan fundamentales para vincular la identificación de problemáticas con los instrumentos de la política pública.

---

<sup>12</sup> Toda la información, estudios e investigaciones que se han adelantado sobre mercado laboral y trabajo decente y digno en Bogotá, se pueden consultar en el sitio web del Observatorio: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/PortalOdDE/>.

El diagnóstico enfatiza los componentes de la oferta, toda vez que la batería de indicadores utilizada siguió los lineamientos y parámetros de trabajo decente establecidos por la OIT<sup>13</sup>.

La mayor parte de la información requerida para el cálculo de los indicadores de oferta laboral proviene de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, encuesta de carácter continuo efectuada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en las principales 23 ciudades y áreas metropolitanas del país. Como complemento, se utilizó información proveniente de registros administrativos, específicamente la asociada a vigilancia y control del trabajo y accidentalidad cuya fuente primaria son el Ministerio de Trabajo y la Federación de Aseguradores Colombianos, respectivamente.

De otro lado y con el fin de equilibrar la comprensión de la problemática laboral en Bogotá, se presentarán los principales resultados del Diagnóstico de Demanda Laboral realizado en 2013 por el ODE de la SDDE.

Una vez identificadas estas problemáticas, se formulará la justificación de la política en el capítulo 3, en el cuarto se revisarán las experiencias de la ciudad en materia laboral y en el capítulo 5 (Matriz estratégica de la política de trabajo decente y digno) se definirán elementos e instrumentos de política acordes con éste diagnóstico.

Antes de presentar los principales resultados, se ha considerado relevante señalar brevemente las principales características de la economía bogotana relacionadas con el mercado de trabajo.

## 2.1 Estructura económica de Bogotá 2013

Como se puede ver en la figura 1, los servicios en Bogotá siguen ganando participación dentro de la economía de la ciudad y hoy en día representan 67,2% del valor agregado de Bogotá (15,7% más que en 1975, y 3,4% más que en 2005). Le siguen en orden de importancia el comercio, con una participación de 15,7% dentro del valor agregado; la industria con una participación de 10,0% y por último la construcción con el 7,1% del valor agregado.

Dentro del sector servicios se destaca la participación de la rama que agrupa los Establecimientos financieros, seguros y actividades inmobiliarias (36,7%). En el caso de los establecimientos financieros, los procesos de bancarización junto con un aumento en el portafolio de servicios de las entidades financieras han ayudado mucho a la consolidación de dicho sector; por su parte, las actividades inmobiliarias se miden con

---

<sup>13</sup> Los indicadores de la línea base de este diagnóstico fueron elaborados inicialmente en el marco de un convenio suscrito entre la SDDE y el Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo -CIDER- de la Universidad de Los Andes, para el periodo 2008-2012 y posteriormente actualizados hasta 2014, por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la SDDE. Un diagnóstico más detallado del Trabajo Decente en Bogotá se encuentra en el libro: El Trabajo Decente en Bogotá: Diagnóstico, análisis y perspectivas. Uniandes-SDDE 2013.

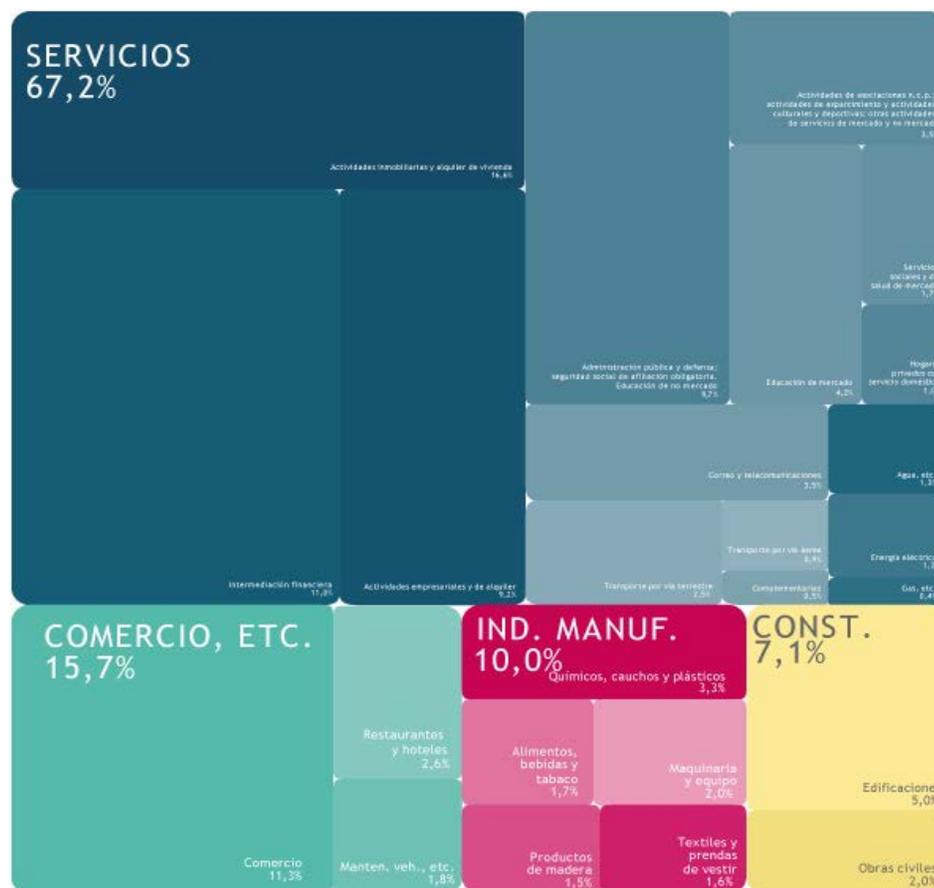
base en el stock de vivienda existente en la capital, por lo que el aumento de la participación de este sector se debe a la valorización del precio del suelo en la capital.

Así mismo, los servicios sociales, comunales y personales han venido ganando participación y actualmente representan el 20,1% del valor agregado en la ciudad. En este caso en particular ha tenido mucho que ver el aumento en la participación del gasto destinado a actividades de ocio, cultura y esparcimiento.

La industria manufacturera, por su parte, con el 10,0% de participación en el valor agregado consolida una pérdida de participación económica de alrededor de un 11,8% con respecto a su participación en 1975. Así pues, el fenómeno de relocalización industrial junto con los procesos de tercerización juega un papel fundamental en la pérdida de participación económica de la industria. Dentro de la industria se destaca la participación de la industria de químicos, caucho y plástico (genera 32,6% del valor agregado de la industria manufacturera en Bogotá), de hecho, este grupo completa ya una década perdiendo participación económica, debido a que su participación actual dentro del valor agregado es 5% menor comparada a su participación en el año 2000. En este proceso ha tenido mucho que ver el hecho de que la mayoría de empresas farmacéuticas y de cosméticos se han trasladado de la producción a la comercialización.

Otra de las ramas que ha perdido participación en el valor agregado en los últimos diez años es la industria de alimentos (representa 1,8% menos) y la industria textil (1,7%). En el caso de los alimentos se ha venido presentando un fenómeno de relocalización industrial a municipios aledaños manteniendo el mercado principal que es Bogotá; por su parte la industria textil se ha visto afectada por el aumento en las importaciones de este tipo de bienes.

**Figura1. Estructura económica de Bogotá. Valor Agregado 2013**



Fuente: DANE. Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá

## Empleo y Valor Agregado

Además de la creación de ingresos, es de suma importancia conocer los empleos que son generados, según la rama productiva. Como se muestra en la figura 2, en 2013 en general las participaciones de las actividades productivas en empleo siguen el mismo esquema que en el valor agregado<sup>14</sup>. Servicios es la rama que más contribuye en la ciudad, esta vez con el 48,6 % (disminuye su aporte en empleo, frente al que hace en valor agregado).

A esto le sigue la gran rama de comercio, reparación, restaurantes y hoteles. Aunque es la segunda rama que más empleos genera, su participación en el valor agregado de la capital es un poco menos de la mitad de su aporte en el número total de ocupados. La

<sup>14</sup> Se hace la comparación con valor agregado (no con PIB), debido a que el pago de impuestos y subvenciones no es una actividad productiva que genere empleos.

industria manufacturera aunque participa con el 10,0% del valor agregado, genera el 15,9% de los ocupados de la ciudad, un poco menos del 50% de su contribución al PIB de la misma (ver figura 2).

Esta relación entre empleo y valor agregado a nivel sectorial, habla de la productividad de cada uno de los sectores. En particular, algunos sectores de servicios como intermediación financiera generan 11,0% del valor agregado con tan solo el 3,0 % del empleo de la ciudad, evidenciando que es un sector altamente productivo, mientras que sectores como comercio generan el 15,7% del valor agregado con el 29% de los empleos de la ciudad, siendo este un sector de baja generación de valor agregado por persona.

**Figura2. Estructura del empleo y valor agregado según ramas de actividad. Bogotá. Participación (%). 2013**



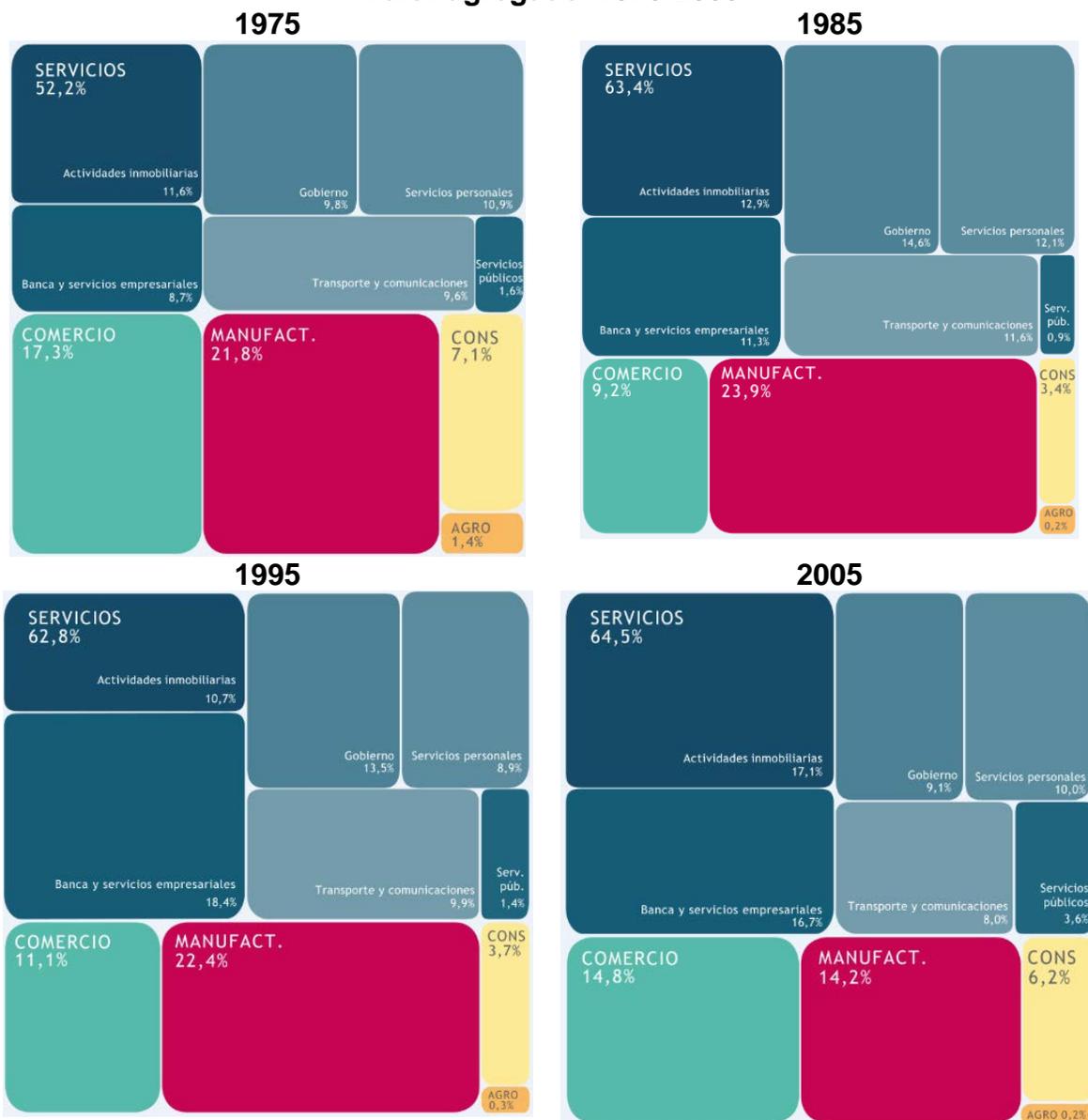
Fuente: DANE Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

### La desindustrialización y el nuevo panorama del empleo en servicios (tercerización):

Bogotá es una economía eminentemente de servicios, sector que en 2013 representó el 67,2% del total del valor agregado que se genera en la ciudad. No obstante, esto no siempre ha sido así, de hecho, en 1975 la balanza era más o menos equilibrada entre los servicios (que representaban el 52,2% del valor agregado) y los demás sectores de la

economía capitalina. La figura 3 muestra la evolución histórica de la estructura económica de Bogotá desde el año 1975 hasta 2005.

**Figura3. Evolución histórica de la estructura económica de Bogotá  
Valor agregado. 1975-2005**



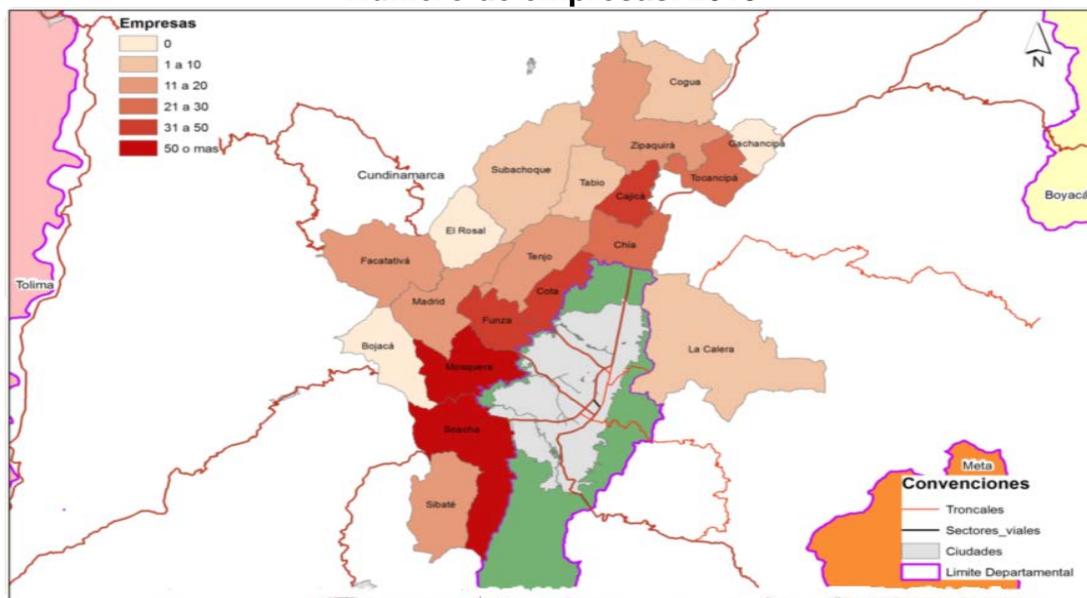
Fuente: Banco de la República (1975); DANE (años posteriores).Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

Como se puede observar en la figura 3, los servicios han venido ganando participación dentro de la economía capitalina, mientras que sectores como la industria han perdido participación. De hecho, mientras en 1985 la industria representaba el 23,4% del valor agregado en Bogotá y en 1995 su participación descendió a 22,4%, llegando a representar 10% en 2013. Cabe resaltar que dicho fenómeno no es exclusivo de Bogotá, también se presentó a nivel nacional, en donde la industria pasó de representar 22,3% a 11,2% del PIB de Colombia, durante el mismo periodo.

Es preciso anotar que, a pesar de que en efecto la industria ha perdido participación dentro del PIB de la ciudad, no necesariamente ello se traduce en un proceso de desindustrialización. De hecho, la hipótesis que se maneja es que la caída en la participación de la industria dentro de la economía bogotana se debe a la conjugación de dos fenómenos: 1) por un lado la relocalización de la industria capitalina hacia el área de los municipios aledaños a Bogotá, sobretodo de la industria pesada e intensiva en suelo; 2) Por otro lado se ha venido presentando un fenómeno de tercerización de procesos industriales, los cuales anteriormente se internalizaban dentro de los procesos productivos de la industria manufacturera y ahora son subcontratados a terceros en forma de servicios (*Outsourcing*).

El fenómeno de la relocalización industrial hacia municipios aledaños se da principalmente por los altos costos del suelo dentro de la capital. De acuerdo con una encuesta que realizó la Cámara de Comercio de Bogotá en 2011, la principal razón de la relocalización de la industria capitalina es el alto costo de la tierra, los industriales encuentran en los municipios cercanos a Bogotá suelos más económicos para operar, fenómeno que ha incentivado el desplazamiento de la industria a estas áreas. El mapa 1 muestra el panorama de la localización industrial de Bogotá y su región aledaña.

**Mapa 1. Concentración de las empresas en Bogotá y 22 municipios aledaños  
Número de empresas. 2013**



Fuente: Proyecto de acuerdo de constitución de la región administrativa y de planeación especial – RAPE. SDP. Gobernación de Cundinamarca

Ahora bien, la tercerización de procesos industriales (*BPO's*) consiste en la subcontratación de procesos productivos que anteriormente se internalizaban dentro de los establecimientos industriales. En este sentido, parte de la producción que antes se clasificaba como industria manufacturera, pasó a ser servicios empresariales contratados por la industria. Es importante aclarar que la mayor parte de estos servicios subsisten en la medida en que exista una industria fuerte que los demande, es por ello que la literatura económica los ha denominado servicios para la industria.

En un ejercicio realizado por el ODE, en el cual se calculó el impacto del desplazamiento de ciertas actividades industriales hacia el sector de servicios empresariales, se concluyó que la tercerización de procesos industriales ha aportado 4,7 billones de pesos al valor agregado de la capital<sup>15</sup> (aproximadamente 4% del PIB de Bogotá).

Es preciso tener en cuenta que los procesos de tercerización no solo representan más dinero para la economía capitalina, sino que también están asociados a la creación de nuevas firmas y a la generación de empleo. De hecho, en la actualidad los servicios a las empresas emplean alrededor de 415 mil personas, lo que representa el 10,2% del empleo que se genera en la capital.

Tal como se muestra en la tabla 1, la mayor parte de los empleos generados, se concentran en las denominadas 'Otras actividades empresariales' que incluyen servicios jurídicos, de auditoría, contables, publicidad, entre otros, todos ellos asociados a lo que demanda la industria.

**Tabla 1. Estructura del empleo según servicios empresariales en Bogotá  
Personas y participación (%). 2014**

Ramas de actividad económica	No. Ocupados	Participación %
Alquiler de maquinaria y equipo sin operarios y efectos personales y enseres domésticos	10.929	2,6%
Informática y actividades conexas	45.716	10,9%
Investigación y desarrollo	4.537	1,1%
Otras actividades empresariales*	358.679	85,4%
<b>Total</b>	<b>419.860</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DANE - GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá

Adicionalmente, los servicios empresariales han ganado terreno en el comercio internacional de la capital. La aparición de nuevas tecnologías para la información ha

<sup>15</sup> A partir de la matriz oferta-utilización se tomó el consumo intermedio que demandan las industrias de los servicios a las empresas y se calculó la participación de dicho consumo en el valor agregado de Bogotá

permitido la trazabilidad de los servicios, los cuales no necesitan ser prestados necesariamente desde el lugar de destino. De hecho, de acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, las exportaciones de servicios en la capital y Cundinamarca representan el 89% del comercio internacional de la región.

## 2.2 Indicadores generales de trabajo en Bogotá

Durante 2014 la oferta potencial de trabajo o fuerza laboral en Bogotá la conformaron siete millones setecientos mil personas que representaron 81,8% del total de la población que habita en la ciudad<sup>16</sup>. El restante 18,2% de la población lo integran las personas menores de 12 años (ver figura 4). En otros términos, aquellas personas con edades iguales o superiores a 12 años podrían ser parte del mercado de trabajo, constituyéndose en la oferta potencial de trabajo de la economía de acuerdo con los parámetros establecidos por OIT<sup>17</sup>.

Por género, se tiene que del total de personas en edad de trabajar en Bogotá el 52,3% eran mujeres y el restante 47,7% hombres<sup>18</sup>.

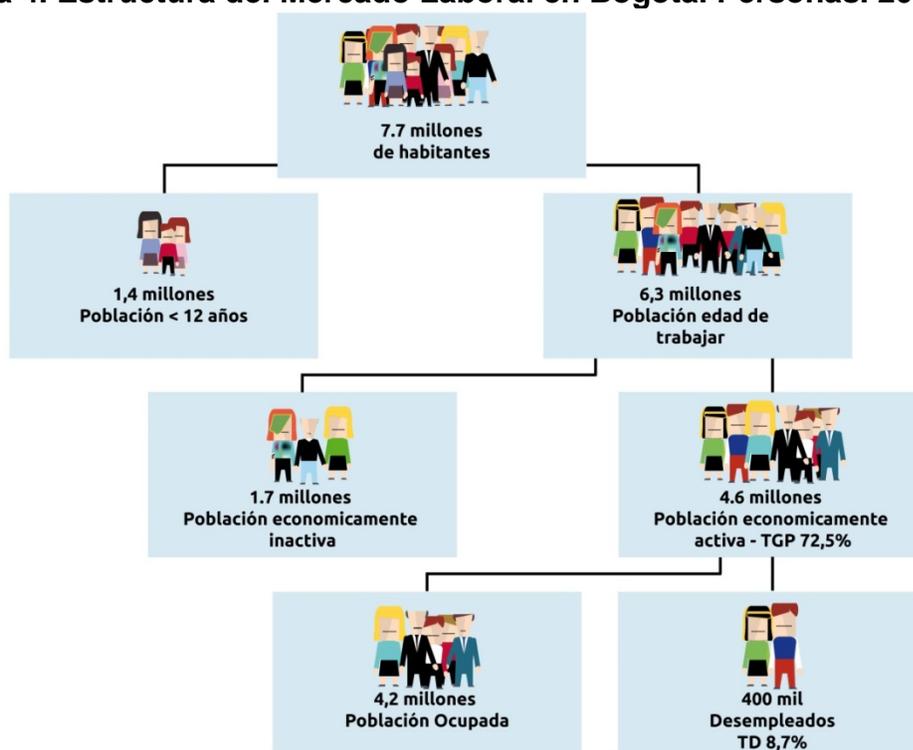
---

<sup>16</sup> El DANE aplica todo el módulo de fuerza laboral a las personas de 12 años y más, debido a que en Colombia persiste el trabajo infantil, pues legalmente un menor de edad puede trabajar solo a partir de los 15 años con una autorización de un inspector del trabajo, Comisario de Familia o por el alcalde municipal.

<sup>17</sup> Trabajo infantil: se refiere al grupo poblacional con edades entre 5 y 17 años. En el marco del plan de desarrollo Bogotá Humana (2012-2016), se plantea como meta disminuir la tasa de trabajo infantil a 1,5%.

<sup>18</sup> Proyecciones de población 2005-2020 efectuadas por DANE a partir del Censo Nacional de Población 2005

**Figura 4. Estructura del Mercado Laboral en Bogotá. Personas. 2014**



Fuente: DANE. Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

Dentro de la población en edad de trabajar, PET, se identifican dos grupos poblacionales específicos: la Población Económicamente Activa, PEA, y la Población Económicamente Inactiva, PEI. La PEA está conformada por aquellas personas mayores de 12 años que trabajan o están buscando un empleo. En Bogotá, esta población es de aproximadamente 4 millones seiscientas mil personas. Por su parte, la Población Económicamente Inactiva, que es aquella que no participa en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener una actividad remunerada, llega alrededor de un millón 700 mil personas<sup>19</sup>.

Al respecto, es importante precisar que en la actualidad es una categoría oficial y ampliamente usada para fines estadísticos. En el pasado era un eufemismo por el desconocimiento del trabajo no remunerado que realizan muchas personas, especialmente mujeres de todas las edades, en los espacios del hogar o comunitarios.

Hoy en día, es importante el avance en materia de información sobre el trabajo no remunerado realizado por el DANE entre agosto 2012 y julio de 2013, a través de la

<sup>19</sup> A este grupo poblacional pertenecen los estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos (incapacitados permanentes para trabajar), personas que no les llama la atención trabajar o creen que no vale la pena trabajar según el DANE.

ENUT cuyo objetivo primordial fue generar información sobre el tiempo dedicado por la población de 12 años y más a actividades de trabajo remunerado, no remunerado y personales. En este sentido, debido a los esfuerzos financieros realizados por la SDDE y su Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, se pudo obtener representatividad estadística para la ciudad de Bogotá y de esta forma ahondar en el estudio del trabajo doméstico y de cuidado en la ciudad.

La PEA se subdivide en personas ocupadas en un oficio y personas desempleadas. Los ocupados son aquellas personas que en el periodo de referencia trabajaron de forma remunerada, no trabajaron pero tenían un empleo y los trabajadores familiares sin remuneración<sup>20</sup>. En Bogotá la población ocupada en el 2014 fue de 4 millones 200 mil personas (ver figura 4).

Por otra parte, se considera desocupado aquella persona que se encontraba sin empleo la semana de referencia, realizó alguna diligencia para encontrar un trabajo y estaba disponible para trabajar. En la ciudad, el total de desocupados es de aproximadamente 400 mil personas para el último dato anual de referencia (2014).

Se hace necesario mencionar que los ocupados y desocupados se pueden analizar con mayor profundidad, si se desagregan por otras categorías del mercado laboral. Por ejemplo, en los ocupados, según su posición ocupacional, se pueden identificar los asalariados y los no asalariados, y en función de su caracterización, es posible aproximarse a la calidad del trabajo que existe en la ciudad. Por su parte, en el grupo de desocupados, se encuentran los cesantes, aquellos que en la actualidad están desocupados pero trabajaron anteriormente, y los aspirantes que son aquellos que entran por primera vez al mercado a buscar trabajo.

Todas estas y otras categorías principales y sus respectivos indicadores se abordarán en el presente diagnóstico en función de cada temática.

### *Participación laboral*

La participación laboral en Bogotá se encuentra influida por la transición demográfica, 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 entre los años 2000 y 2014.

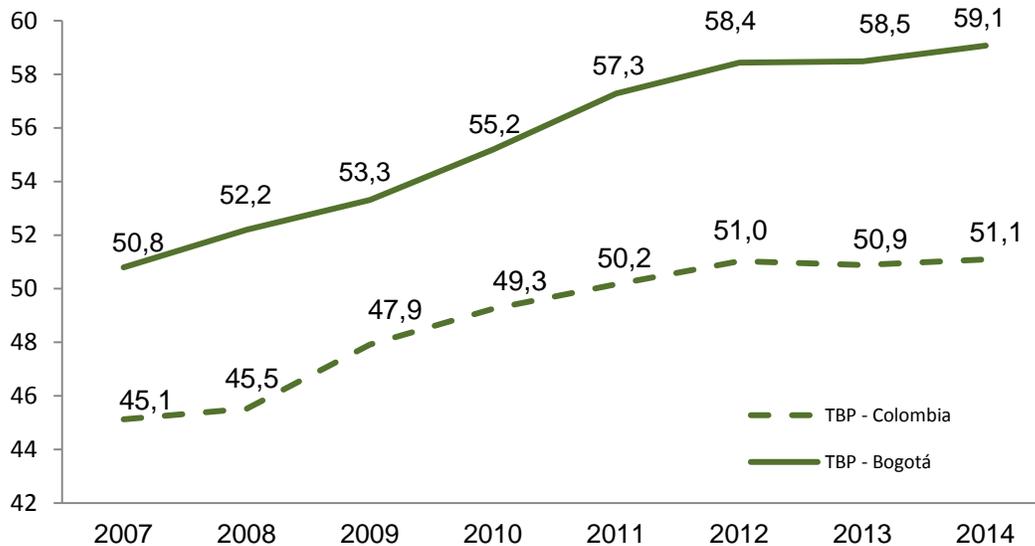
Para el período 2007-2014, vuelve a presentarse un comportamiento muy similar al del período de la crisis de finales del siglo XX (1996-2000): se incrementa la tasa bruta de participación, en especial a partir del año 2009, esto es, una vez concluye el ciclo producido por la crisis internacional. De hecho, la brecha que se calcula para este indicador entre Bogotá (59,1%) y Colombia (51,1%) aumentó 2,3 puntos en los últimos ocho años como se observa en la figura 5, efecto que se sustenta en el mayor

---

<sup>20</sup> El periodo de referencia de la encuesta GEIH es la semana anterior a la fecha de la entrevista. Se considera ocupado si y solo si la persona trabajó en la semana de referencia por lo menos una hora, si por circunstancias particulares no trabajó pero tenía un empleo y aquellos que trabajaron dentro de sus hogares sin remuneración en dinero o en especie.

crecimiento de la oferta potencial de trabajadores en la capital respecto al total nacional, en la medida que ingresa población desplazada, población estudiantil y personas en busca de trabajo.

**Figura 5. Tasa Bruta de Participación. Bogotá y Colombia. Porcentaje (%). 2007-2014**



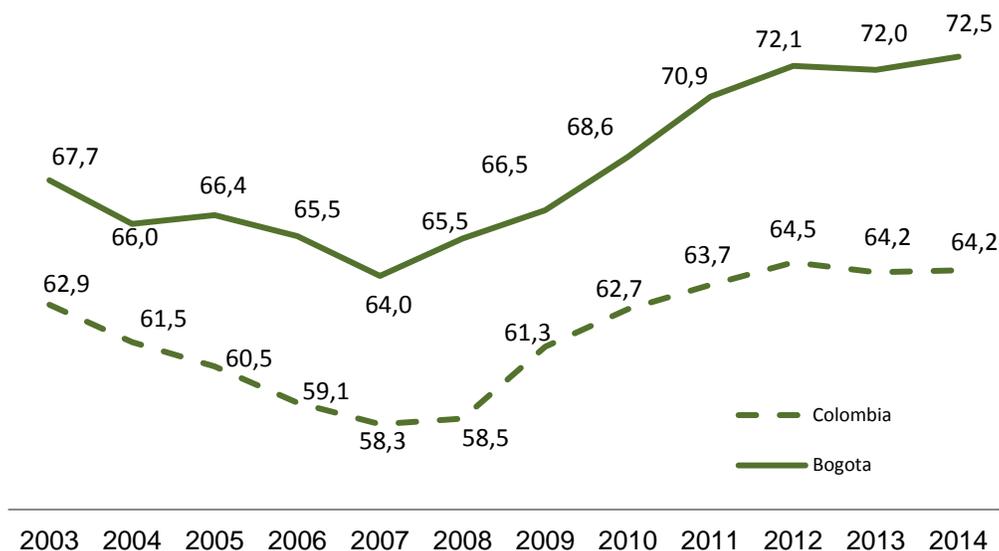
Fuente: DANE - GEIH.

Tasa bruta de participación: es el cociente entre PEA y la población total

### *Tasa Global de Participación*

La Tasa Global de Participación laboral, es el cociente entre la PEA y PET, siendo la de Bogotá la más alta en el país. Actualmente se calcula en 72,5%, esto es, 8,2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (64,2). En los últimos 6 años describe una tendencia creciente, que se traduce en una mayor presión de las personas sobre el mercado de trabajo.

**Figura 6. Tasa Global de Participación laboral. Bogotá y Colombia Porcentual (%).2003-2014**



Fuente: DANE – GEIH

Diversos elementos han influido en el comportamiento de la Tasa Global de Participación, desde aquellos que tienen un efecto de largo plazo, como la educación y la dinámica demográfica y su composición, hasta aquellos que la afectan de manera más cercana, como los estímulos a la actividad económica, las limitaciones de los ingresos familiares, la llegada de desplazados y la inserción creciente de la mujer en el mercado laboral.

Valga señalar que la dinámica económica de la capital propició en un importante número de familias tomar la decisión de trasladarse desde su lugar de origen para radicarse en Bogotá. En efecto, de acuerdo con la información recabada por la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, del total de los ciudadanos capitalinos, 30,1% vivieron la mayor parte de su vida fuera de la capital, mezclando habitantes de Cundinamarca y Boyacá (37,8%), Tolima y Huila (16,7%) y la Costa Caribe (11%), entre otras regiones.

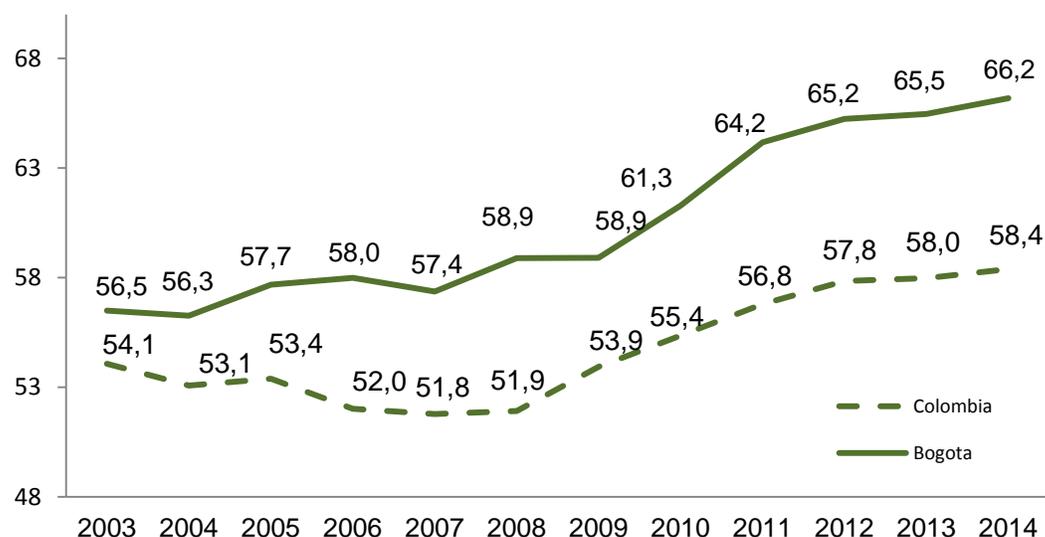
Por su parte, CODHES estima que a Bogotá llegaron entre los años 1999 y 2012, un total de 540 mil personas víctimas del conflicto armado, lo que indica, que en promedio llegaron a la ciudad 38 mil personas en esta condición cada año.

### Tasa de ocupación

En los últimos diez años, las tasas de ocupación calculadas para Bogotá y Colombia registran tendencia creciente. Adicionalmente, las estadísticas permiten establecer que este indicador es superior en la capital, generando una brecha con la tasa nacional, brecha que se amplía durante estos años. Lo anterior sugiere que en Bogotá existe mayor capacidad de absorción de mano de obra que en el promedio país.

Actualmente, la tasa de ocupación de Bogotá se ubicó en 66,2%, esto es, 7,8 puntos porcentuales por encima del registro nacional (ver figura 7).

**Figura 7. Tasa de ocupación. Bogotá y Colombia  
Porcentaje (%). 2003-2014**



Fuente: DANE - GEIH.

### Tasa de desempleo

La tasa de desempleo (TD) en Bogotá y en el país ha venido disminuyendo paulatinamente en la última década y a pesar de ser un fenómeno social y económicamente plausible, se evidencia que existe un problema de carácter estructural, que impide reducir la TD por debajo del 8%.

Si bien, las tasa de desempleo de la ciudad se ha ubicado por debajo de la nación, la brecha entre una tasa y otra se ha reducido. En efecto, mientras en el 2007 la tasa de desempleo en Bogotá se ubicaba 1,5 puntos porcentuales por debajo de Colombia, en 2014 esta brecha es de solo 0,4 puntos porcentuales, (8,7% para Bogotá y 9,1 % para Colombia), como puede observarse en la figura 8.

En la ciudad, la tasa continúa reduciéndose frente a años anteriores, sin embargo, en la nación el desempleo viene cayendo a un mayor ritmo. Esto no quiere decir que el aparato productivo bogotano esté generando menos empleo; al contrario, continúa aportando cerca del 20% de los nuevos empleos en el país, proporción que se ha mantenido relativamente estable en los últimos 4 años. Es así como de los cerca de 455.000 empleos generados en el país en 2014, 111.731 son generados en la capital.

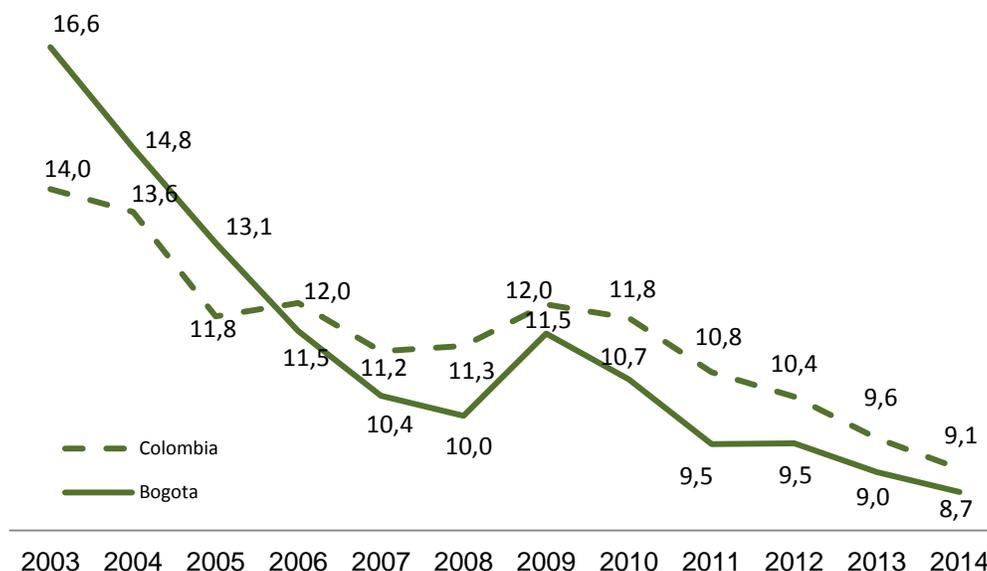
Entonces, ¿por qué se cierra la brecha en el desempleo entre Bogotá y el país? La explicación se da por la presión que tiene el mercado laboral bogotano. Mientras el promedio en el crecimiento de la población económicamente activa en el país desde 2013 no supera el 1%, en la ciudad aumenta en promedio en 1,5% en el mismo periodo.

De esta forma la tasa global de participación en la ciudad durante los últimos cuatro años se mantiene alrededor de 72% el promedio nacional en el mismo periodo es 64%, ocho puntos por debajo del registro de la capital, de acuerdo a lo señalado previamente (ver figura 6).

Además, a la ciudad llegaron anualmente, entre los años 2007 y 2010 en promedio, cerca de 35.000 desplazados, según el sistema de información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos que opera la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). De acuerdo con su último informe, en 2013 llegaron a Bogotá 25 mil personas desplazadas, convirtiéndose la ciudad en el primer centro urbano receptor de este tipo de población que a la fecha es de 540.714 personas. Asimismo, a la capital llegan estudiantes de todas las regiones de Colombia y una vez finalizados sus estudios, se quedan en la ciudad buscando trabajo.

La constante presión en el mercado laboral bogotano hace que la generación de empleo - cerca de 164.000 nuevos empleos en promedio anual durante los últimos 4 años- no se refleje con la misma magnitud en la disminución de la tasas de desempleo, mientras que en el total nacional se percibe una mayor reducción de la misma. No obstante, se evidencia en la ciudad una positiva disminución de la tasa de desempleo, que la ubica entre las tasas más bajas de Colombia.

**Figura 8. Tasa de desempleo. Bogotá y Colombia  
Porcentaje (%). 2003-2014**



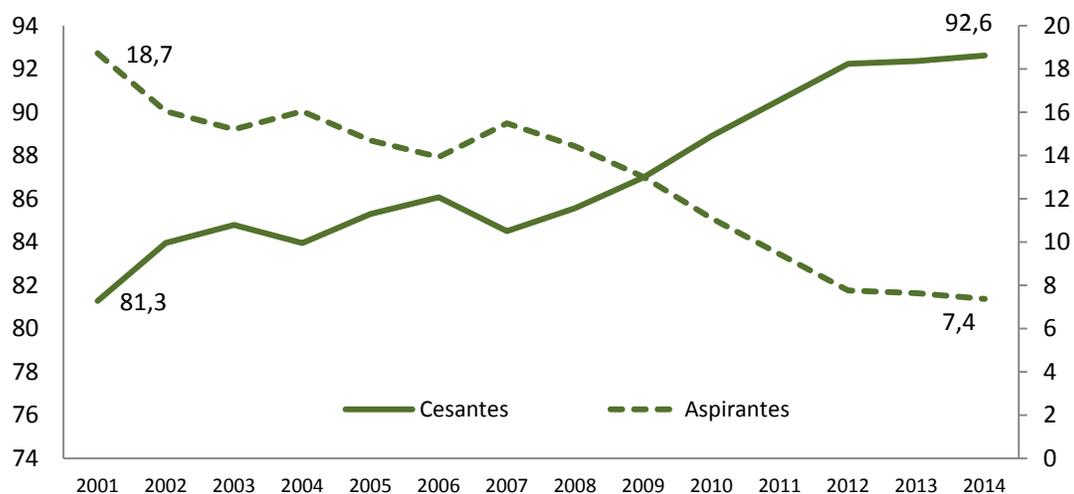
Fuente: DANE – GEIH.

Aunque las generalidades y problemáticas en cuanto al desempleo por género, rangos etarios y nivel educativo se abordan en el siguiente aparte, a continuación se presentan otras consideraciones respecto a la duración del desempleo y a la división entre cesantes y aspirantes.

En materia de tiempos de duración del desempleo, en Bogotá un desocupado se tarda, en promedio, 17 semanas en conseguir un trabajo, mientras que para las 13 ciudades principales del país son 22 semanas, mostrando un mejor panorama en la ciudad.

Respecto a la división de los desocupados, por lo general la proporción de cesantes (personas que habiendo trabajado antes por lo menos dos semanas consecutivas, se encuentran desocupadas) es mucho mayor a la de aspirantes (personas que están buscando trabajo por primera vez). Este es el caso de Bogotá donde en los últimos años, la tendencia ha sido la de un mercado de trabajo con una mayor preponderancia en la desocupación de los cesantes, que son las personas que se encuentran desempleadas pero que han trabajado antes. Así, los cesantes representaban el 81,3% de los desocupados en 2001 mientras que en la actualidad representan el 92,6%, lo cual permite señalar que la presión del mercado laboral no es ejercida principalmente por los aspirantes (aquellos que quieren ingresar al mercado de trabajo por primera vez), sino por los cesantes, como se observa en la figura 9.

**Figura 9. Distribución de la población desempleada en Bogotá según cesantes y aspirantes  
Porcentaje (%). 2001-2014**



Fuente: DANE – GEIH.

### *Ingresos laborales*

Los ingresos en una población determina el grado de acceso de las familias y las personas en general a bienes y servicios en el mercado. De hecho, en el análisis del mercado de trabajo, los ingresos laborales vienen determinados por la remuneración recibida por su labor, adicional a los ingresos por horas extras y pagos en especie. Para el caso específico de Bogotá, en promedio, un ocupado se gana un 1.261.669 pesos al mes, ingreso que contrastado con el de las principales 13 áreas del país es relativamente superior (940.678 mil pesos). Cuando estas diferencias se observan según los criterios de formalidad e informalidad, tenemos que mientras en la capital, un empleado formal se gana promedio en el mes un millón 660 mil pesos, un empleado informal recibe 710.296 mil pesos, reflejando de nuevo una disparidad.

Ahora bien, de acuerdo con trabajos recientes adelantados por el grupo de investigaciones económicas de Fenalco (2013) entorno a los costos asociados al ejercicio del trabajo, logró establecerse que en promedio, el costo de asistir al trabajo en Bogotá para cumplir con las obligaciones diarias, le significa a cada trabajador el 23% de su ingreso, representado este porcentaje en alimentación y transporte, principalmente.

## Indicadores de género

Uno de los principales aspectos para entender el mercado laboral en la capital es la estructura que define por categorías poblacionales a los residentes en la ciudad. En efecto, para 2014 según proyecciones del DANE, la capital cuenta con una población total cercana a los 7,7 millones de personas, de las cuales el 51,7% son mujeres y el 48,3% son hombres.

Igualmente, mientras que la esperanza de vida al nacer<sup>21</sup> de la población bogotana pasará de 69 a 78,8 años entre 1985 y 2020 (14%), la expectativa de vida de las mujeres en ese mismo periodo variará de 72,3 a 81 años, es decir, un crecimiento de 11%. Por su parte los hombres registrarán un aumento del 14%, al pasar de 66,2 a 76,8 años. De acuerdo con lo anterior, en la ciudad se registra un incremento de la esperanza de vida al nacer mayor en las mujeres, respecto a los hombres.

Con relación a la tasa bruta de participación (PEA/PT), el indicador resulta muy superior para los hombres frente al de las mujeres. Si bien, entre 2003 y 2014, la población femenina registró mayor participación (59,2%) al interior de la población total, respecto a la masculina (49,5%), su participación en el mercado laboral es en promedio más bajo. Durante el periodo señalado, la tasa bruta de participación femenina (TBP) se ubicó diez puntos porcentuales por debajo de la masculina. No obstante, la diferencia tiende a reducirse. En 2014 disminuyó a ocho puntos porcentuales, al ubicarse en 55% para mujeres y 63,4% para hombres.

Es importante señalar que es mayor el ritmo al que crece anualmente la tasa bruta de participación en mujeres. En promedio, entre 2007 y 2014, se incrementó 3% por año mientras que en hombres aumentó 2%, situación que explica la reducción en la brecha.

Cabe resaltar adicionalmente, que la tasa de crecimiento demográfico de la población femenina de Bogotá (16,5%) es superior a tasa de crecimiento demográfico de las mujeres en Colombia (13,8%), situación que corrobora, de acuerdo a lo señalado anteriormente, que se presenta migraciones intrarregionales, que generan mayor presión en la capital por ingresar al mercado de trabajo.

En el único lustro en que cae levemente la tasa bruta de participación de las mujeres es en el periodo 2001-2006, 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 asociado con la caída de las tasas de fecundidad y el proceso de transición demográfica, la

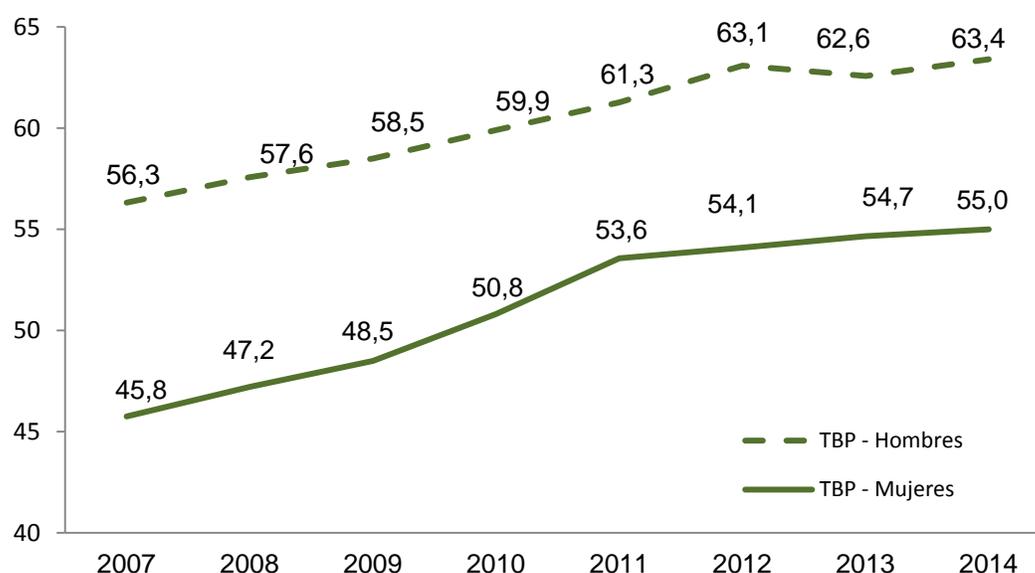
---

<sup>21</sup> La esperanza de vida al nacer, entendida como el número de años que en promedio esperaría vivir una persona si durante toda su vida estuviera sujeta a las condiciones de mortalidad por edad observadas en un período de estudio, es uno de los principales indicadores demográficos y a través de éste, se facilita la interpretación de las dinámicas poblacionales y laborales

urbanización de la sociedad y la expansión de los servicios educativos, entre otros factores ligados a la oferta, como también a factores ligados a la demanda, especialmente el crecimiento de los sectores terciarios de la economía.

La Tasa Bruta de participación (PEA/PT) de las mujeres en el mercado de trabajo crece más rápido que la de los hombres, incluso, se calcula que entre los años 2007 y 2014 creció seis veces por encima del aumento registrado por la tasa de crecimiento demográfico, en tanto que la de los hombre se incrementó tres veces por encima de ésta, como se observa en la figura 10.

**Figura 10. Tasa Bruta de participación laboral según género en Bogotá. Porcentaje (%). 2007-2014**

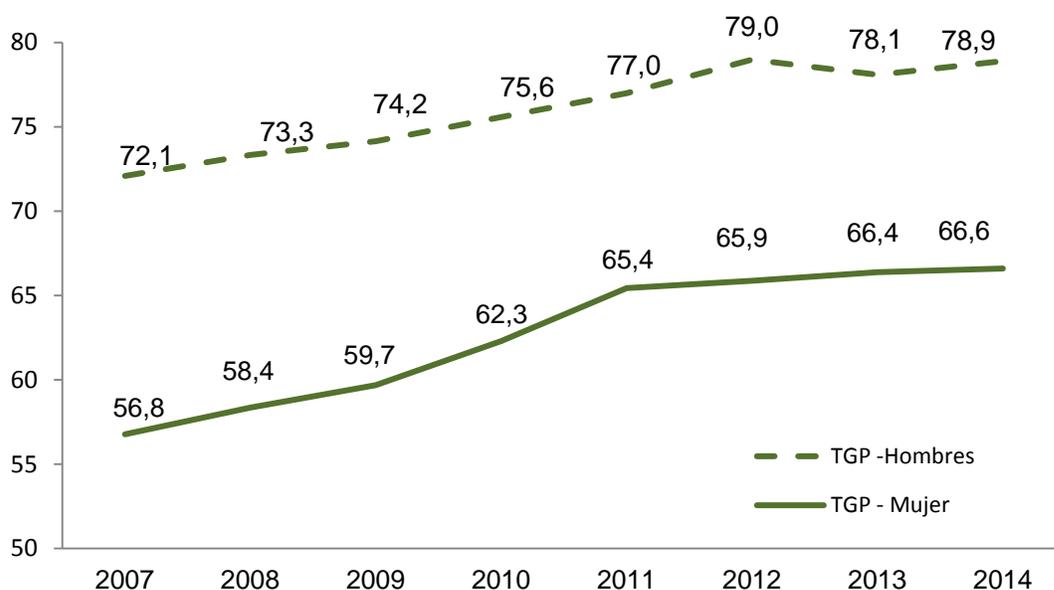


Fuente: DANE - GEIH.

Tasa Bruta de Participación: Corresponde al cociente entre la PEA y la población total.

En lo atinente a participación laboral, se advierte reducción de la brecha de participación existente entre hombres y mujeres. En efecto, entre los años 2007 y 2014, la brecha disminuyó 3 puntos al pasar de 15,3 a 12,3 puntos de diferencia, ubicándose en 66,6 la Tasa Global de Participación para mujeres en 2014 y la de los hombres en 78,9 (ver figura 11). No obstante, existe un grupo importante de mujeres que pudiendo trabajar en el mercado remunerado, permanece en lo que aún se denomina en las estadísticas la 'población económicamente inactiva'.

**Figura 11. Tasa global de participación según género en Bogotá  
Porcentaje (%). 2007-2014**



Fuente: DANE – GEIH.

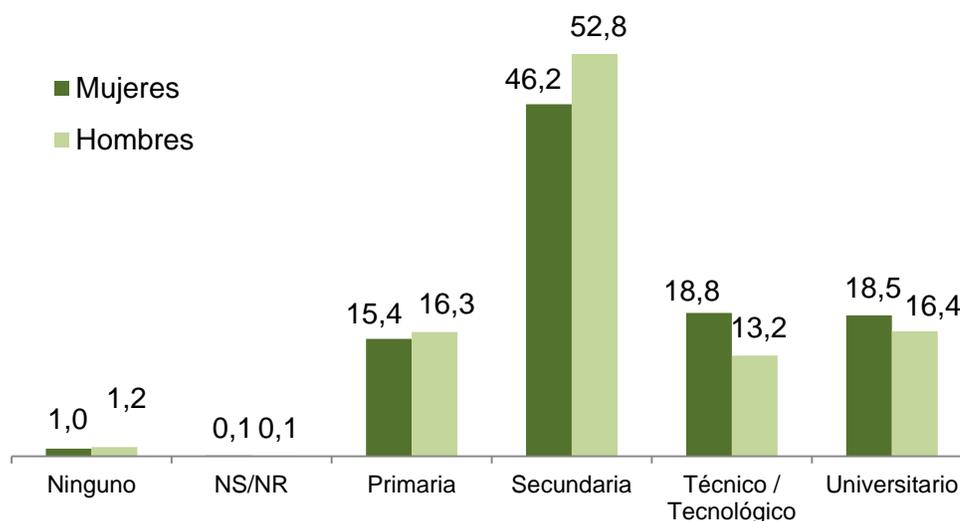
Como en las demás grandes ciudades de Colombia, el comportamiento de la TGP se diferencia claramente entre hombres y mujeres en las últimas décadas. Mientras los hombres muestran una tasa estable en el transcurso de los últimos 28 años, las mujeres incrementaron su tasa global de participación a un ritmo cercano a un punto porcentual promedio anual, al pasar de 44% a 66,6% en el 2014, siendo una de las más altas en América Latina (CEPAL, 2012).

Es un hecho que existe relación positiva entre las tasas de participación laboral y el número de años de estudio de las personas. Sin embargo, la incidencia de la educación es mucho más marcada en el caso de las mujeres, especialmente en el caso en que se alcanzan niveles educativos superiores (12 y más años). Mientras en los grupos de mujeres con educación primaria y secundaria básica la participación laboral fluctúa alrededor del 47%, para las bachilleres llega al 81,2% y para las profesionales al 83%.

Si bien los hombres también incrementan su participación a medida que tienen un mayor nivel educativo, el impacto no es tan significativo como en el caso de las mujeres. Los hombres presentan niveles de ocupación superiores a los de las mujeres en los niveles bajos de educación, en términos de años de estudio. Esta relación se invierte al observar la tasa de ocupación de las personas que cuentan con educación superior. En efecto, la tasa de ocupación de los hombres (16,4%) es más baja que la de las mujeres (18,5%) al interior del rango de educación profesional universitaria

incluidos estudios de postgrado. Esto hace que la brecha de participación se reduzca conforme aumenten los niveles educativos (ver figura 12).

**Figura 12. Tasa de ocupación en Bogotá según nivel educativo y género Porcentaje (%). 2014**



Fuente: DANE – GEIH.

La creciente participación laboral femenina ha sido un elemento central en los nuevos espacios de socialización y cambio de identidades femeninas, fuente de autonomía y decisión para muchas mujeres, y recurso para la participación ciudadana y política. No obstante, esta participación ha sido cambiante de acuerdo con el ritmo de la actividad económica. En particular para el periodo 2002-2008, dicha participación se estanca alrededor de 58%, mientras que posterior a la crisis de 2008, se eleva de nuevo debido a las necesidades de ingresos de muchos hogares.

Al respecto cabe señalar que los resultados de la ENUT para Bogotá revelan que la participación de las personas residentes en Bogotá en las actividades del mercado de producción de bienes y servicios es de 45%. En efecto mientras esta participación en los hombres es 53%, en las mujeres es 37%.

Asimismo, la ENUT Bogotá estableció que el porcentaje de personas que dedican tiempo a la realización de actividades no remuneradas o de cuidado y personales es del 70% en los hombres, porcentaje que se incrementa a 88% en las mujeres.

En materia de equidad de género, los hombres en Bogotá dedican 21% de su tiempo en el día a las actividades remuneradas (trabajo y/o búsqueda) y 10% a actividades no remuneradas dentro del hogar. En el caso de las mujeres, mientras el 13% de su tiempo diario promedio lo dedican a actividades remuneradas, a las actividades no remuneradas y de cuidado en el hogar le invierten el 24% de su tiempo diario.

Con relación a los ingresos laborales cabe señalar que mientras el 40% de las mujeres en Bogotá gana entre uno y dos salarios mínimos, en los hombres esta proporción es 42%. Aunque muestran cierta similitud, las disparidades de género, se localizan en el rango de menos de un salario mínimo. En efecto, el 30% de las mujeres en la capital ganan menos de un salario mínimo, y en los hombres esta proporción alcanza solo el 17%.

## Grupos étnicos

Es importante resaltar que tomando como fuente la GEIH no es posible obtener información de otro tipo de poblaciones como afrodescendientes, Rom, indígenas, entre otros, que permita elaborar un diagnóstico sobre su situación en el mercado laboral y formular recomendaciones de política para atenderlas, debido a que el DANE eliminó la pregunta que indagaba sobre la pertenencia étnica<sup>22</sup>. Es por ello que para efectos de esta política se continuará el diálogo con el DANE para posibilitar la identificación y medición de la situación de los grupos étnicos de la ciudad en el mercado laboral.

Sin embargo, una fuente alternativa de información es la Encuesta Bienal de Culturas 2013, según la cual, del total de personas estimadas para Bogotá, con edades iguales o superiores a 13 años, el 40,9% se considera mestizo, 31,9% blanco, mientras el 4,4% se reconoce como afrocolombiano(a)/negro(a) y tan sólo el 0,3% de la población de la capital se auto define como Rom (ver tabla 2).

**Tabla 2. Autorreconocimiento étnico en Bogotá  
Número de personas. 2013**

Grupos étnicos	Total estimado	% estimado	% Cve
Afrocolombiano(a) / Negro(a)	265.478	4,4%	5,7%
Pueblo Rom / Gitano(a)	15.432	0,3%	24,5%
Blanco(a)	1.916.381	31,9%	1,8%
Indígena	148.854	2,5%	8,6%
Mestizo(a)	2.455.455	40,9%	1,5%
Raizal	50.117	0,8%	12,2%
Otro	124.458	2,1%	8,0%
Ninguno	476.107	7,9%	4,1%
No sabe	417.834	7,0%	4,2%
No responde	138.660	2,3%	9,1%
<b>Total*</b>	<b>6.008.776</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: SCR D, Observatorio de Culturas - Encuesta Bienal de Culturas (EBC) 2013.

\*La EBC considera como población objetivo personas de 13 años o más, residentes en el área urbana de Bogotá.

<sup>22</sup> La pregunta indagaba sobre el autorreconocimiento étnico y estaba formulada en los siguientes términos: ¿De cuál de los siguientes grupos étnicos se considera usted? Indígena, Gitano, Raizal del archipiélago, Palenquero, Negro, mulato (afrodescendiente), De ninguno de los anteriores

Como se mencionó anteriormente, la información disponible para estos grupos poblacionales es escasa, razón por la cual se dificulta diseñar instrumentos de política que focalice en ellos su atención. En consecuencia, no se prioriza un trabajo específico orientado a estos grupos étnicos y poblacionales.

### **Población en condición de discapacidad**

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) realizada por el DANE, permite obtener información sobre la población que se considera en condición de discapacidad en la ciudad y sus principales características en el mercado de trabajo. Así, se tiene que para el año 2013, en Bogotá habitaron un total 340.233 personas en condición de discapacidad, 51,9% correspondió a mujeres y el restante 48,1% a hombres, guardando la misma distribución observada para el total nacional.

Aunque el cálculo de los principales indicadores del mercado laboral a partir de la GEIH para Bogotá y de la ECV para el grupo poblacional denominado en condición de discapacidad no son comparables<sup>23</sup>, se evidencia para 2013, que en Bogotá, del total de esta población, 93,1% se encuentra en edad de trabajar, sin embargo, su tasa de ocupación es muy baja (31,7%) respecto a la calculada para la capital (72,0%) por medio de la GEIH (ver tabla 3). En forma paralela, se advierte que la tasa de desempleo de este grupo poblacional es superior en 4,5 puntos porcentuales a la calculada para Bogotá (13,5%).

**Tabla 3. Principales indicadores de la población en condición de discapacidad en Bogotá. Número de personas y porcentaje (%). 2013**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Total de personas mayores de 12 años	316.817	152.903	163.914
Total Ocupado	100.332	64.222	36.110
Total desocupados	15.603	6.747	8.855
Total inactivos	200.882	81.934	118.949
Tasa global de Participación - TGP	93,1%	93,4%	92,8%
Tasa de ocupación - TO	31,7%	42,0%	22,0%
Tasa de desempleo	13,5%	9,5%	19,7%
<b>Total de personas</b>	<b>340.233</b>	<b>163.679</b>	<b>176.554</b>

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida (ECV).

<sup>23</sup> Las investigaciones citadas tienen enfoques diferentes a lo que se agrega que los operativos de recolección son distintos y obedecen, en el caso de GEIH a un esquema logístico mensual continuo, en tanto que la ECV tan solo se aplica durante los meses de septiembre y octubre.

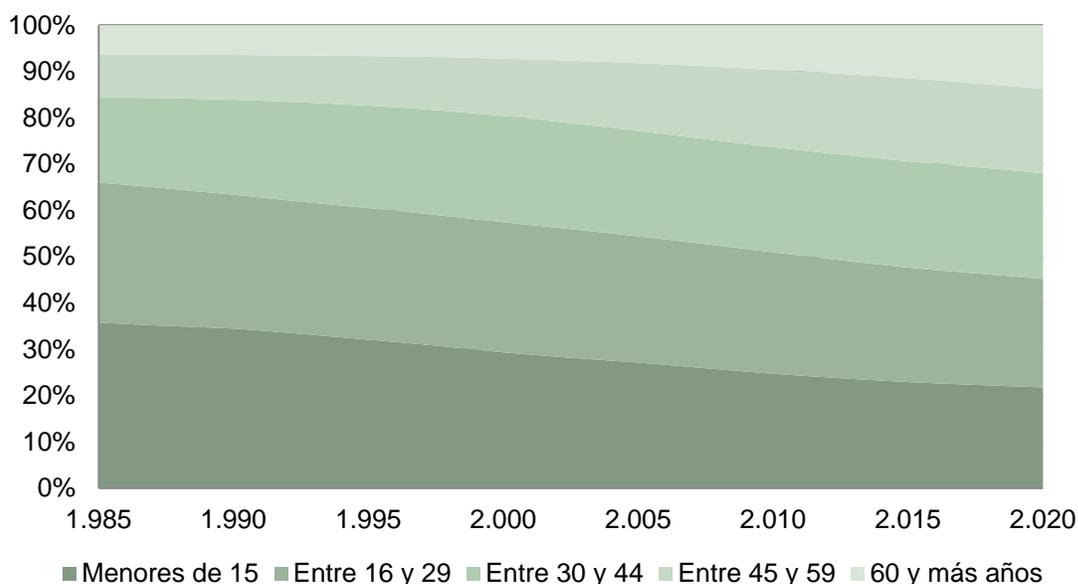
## Indicadores según grupos etarios

### Adulto mayor

La población bogotana ha evidenciado, como el resto de grandes ciudades en Latinoamérica, un profundo proceso de transición demográfica e inmigración. 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 y adultas mayores (Chackiel, 2004; Cepal, 2005).

En Bogotá, la proporción y el número absoluto de personas de 60 años y más, se incrementará sostenidamente en las próximas décadas. En consecuencia, la ciudad actualmente atraviesa este cambio demográfico de forma acelerada. 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 2050. Mientras 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 ésta. Esto ha llevado a que mientras en 1985 las personas mayores de 60 años fueran el 6% de la población, en 2013 sean el 11% y para el 2020 vayan a ser del 14% (ver figura 13).

**Figura 13. Distribución de la población total de Bogotá según rangos etarios. 1985 y 2020**



Fuente: DANE – GEIH.

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, haciendo que las relaciones de dependencia desciendan y alcancen mínimos históricos, para después aumentar como resultado del incremento de la proporción de personas adultas mayores.

#### Infancia

Actualmente, la tasa de trabajo infantil se mide cada diez años a partir de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) para la población de niños, niñas y jóvenes adolescentes entre 5 y 17 años de edad. Esa medición es objeto de seguimiento cada año, a través de un módulo específico que se incluye en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), durante la realización del operativo que corresponde al cuarto trimestre, esto es, durante los meses de octubre a diciembre. Paralelo a esto, un segundo cálculo de la tasa de trabajo infantil se deriva a partir de la información que mensualmente provee la GEIH y que corresponde a la población desocupada con edades entre los 10 a 17 años de edad.

Ambos indicadores comportan fuertes diferencias, toda vez que al obtenerse por medio de la información ENTI, el rango de edad observado es más amplio, correspondiendo con la población infantil, en tanto que el cálculo derivado de la GEIH se refiere al rango de 10 a 17 años, de tal manera que no incluye la población infantil con edades entre los 5 y 9 años. Adicionalmente, ENTI indaga por la población infantil que trabaja, mientras que GEIH se enfoca en los desocupados.

A la fecha, se calcula que en Bogotá alrededor de 7 de cada cien niños con edades entre los 5 y 17 años, trabajaron en 2013, de acuerdo con el módulo de seguimiento a la encuesta ENTI, indicador sensiblemente inferior al calculado en 2011, cuando se estableció que la tasa de trabajo infantil se ubicaba 11,1%. Lo anterior permite deducir que las medidas implementadas por la Administración Distrital y que se orientan a disminuir el trabajo infantil en la ciudad, han surtido efecto en la medida que el indicador se acerca a la meta planteada (1,7%) en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016.

De otro lado, resulta importante destacar entre otros indicadores la tasa de fertilidad, dado que ésta viene reduciéndose paulatinamente en la ciudad, situación que deriva en la disminución de la tasa de dependencia infantil.

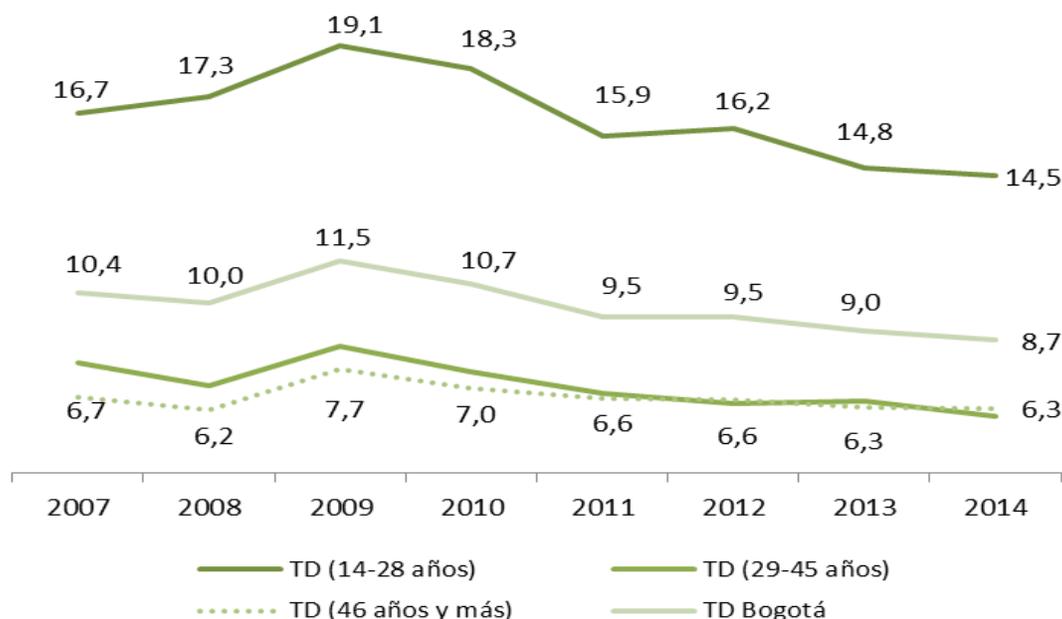
#### Jóvenes y adultos

La revisión de la tasa de desempleo según grupos etarios permite advertir que los mayores índices de desempleo se presentan en la población joven (14-28 años<sup>24</sup>), sobrepasando la tasa promedio de desempleo de Bogotá en 5,8 puntos porcentuales. No obstante, esta tasa mostró una reducción de cuatro puntos en los últimos ocho años, al pasar de 16,7% a 14,5% (figura 14), fundamentalmente como resultado de políticas educativas y de capacitación que han disminuido la oferta de mano de obra juvenil (PEA).

---

<sup>24</sup> Rango de 14 a 28 años definido por la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o Ley de Juventud colombiana

**Figura 14. Tasa de desempleo en Bogotá según grupos etarios  
Porcentaje (%). 2007-2014**



Fuente: DANE – GEIH.

Aunado a los registros de desempleo, cabe resaltar que para el año 2014, los jóvenes en la ciudad se demoraron en promedio 3.2 meses buscando trabajo, mientras que la población de 29 a 45 años 5,2 meses. Contrario a esta situación, la población de 46 años o más, registra un promedio de 7,8 meses buscando trabajo, constituyéndose en el grupo poblacional que presenta mayor dificultad para conseguir algún trabajo, aunque estructuralmente la tasa de desempleo calculada para este grupo es inferior al promedio de la ciudad (6,3% en 2014).

Adicional a esto, la situación de los jóvenes requiere especial atención si se tiene en cuenta que su tasa de ocupación suele ubicarse por debajo del promedio de la ciudad. En efecto, durante el 2014 se ubicó en 58,8%, esto es 7,4 puntos porcentuales de diferencia frente al agregado.

Por otro lado, al observar el porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando: NINIS, se encuentra que este indicador cae de 19,1% en 2008 a 16,7% en 2014. Si bien lo anterior es un reflejo de las políticas educativas y de capacitación, lo mismo que de las oportunidades laborales que encuentra esta población en el mercado, también señala que persiste una alta tasa de jóvenes excluidos de las oportunidades educativas y laborales. En conclusión, si bien las oportunidades laborales en la ciudad han mejorado, aún persisten problemas, trasladando la preocupación de la política de la cantidad del empleo hacia la calidad del mismo y con

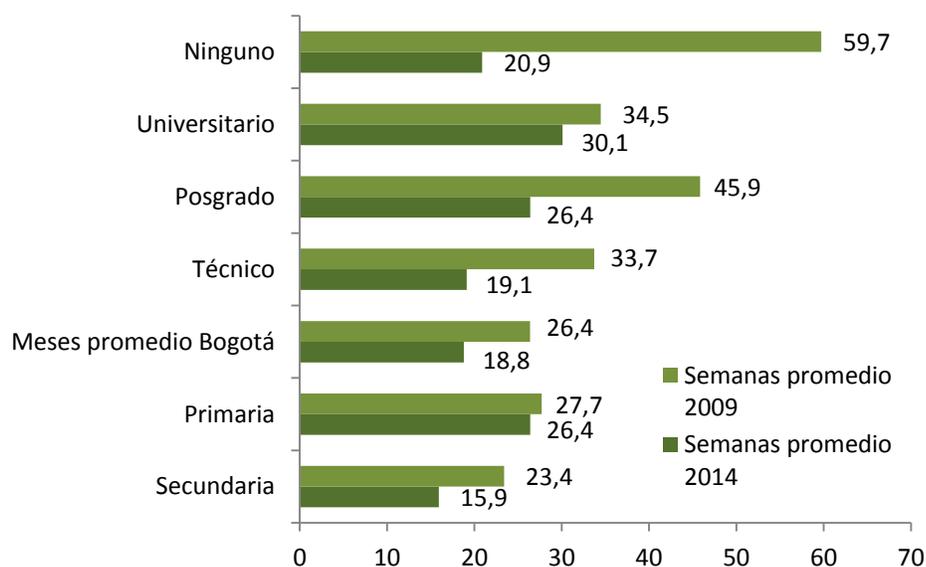
un énfasis en poblaciones específicas como los jóvenes, las mujeres y los menos educados.

### Nivel educativo

Según nivel educativo, una persona que no tiene ningún nivel de estudios demora actualmente 21 semanas en promedio buscando trabajo, es decir, cerca de cinco meses (ver figura 15). Dicha situación no es muy diferente a la de un profesional que tarda 30 semanas en promedio, siendo los dos grupos que según el máximo nivel de estudios alcanzados tardan más tiempo en conseguir trabajo. Por el contrario, aquellos que alcanzaron la secundaria tardan 16 semanas y aquellos con primaria 26,4 semanas. En materia de desocupación, la tasa de desempleo de la población que alcanzó la secundaria es para 2014 de 10,5%, mientras que 9% es la de aquellos que tienen un técnico o tecnológico y 6,1 % los de nivel universitario.

La información provista por la GEIH, sugiere que en los últimos cinco años estos indicadores mejoraron notoriamente en Bogotá, en especial para el grupo de personas que no cuentan con estudios, seguido por las personas que realizaron estudios de postgrado y aquellos que cuentan con niveles de formación técnica o tecnológica. Para estos tres grupos, el tiempo de búsqueda se redujo en más del 50%.

**Figura 15. Semanas promedio buscando trabajo según nivel educativo en Bogotá. 2009 y 2014**

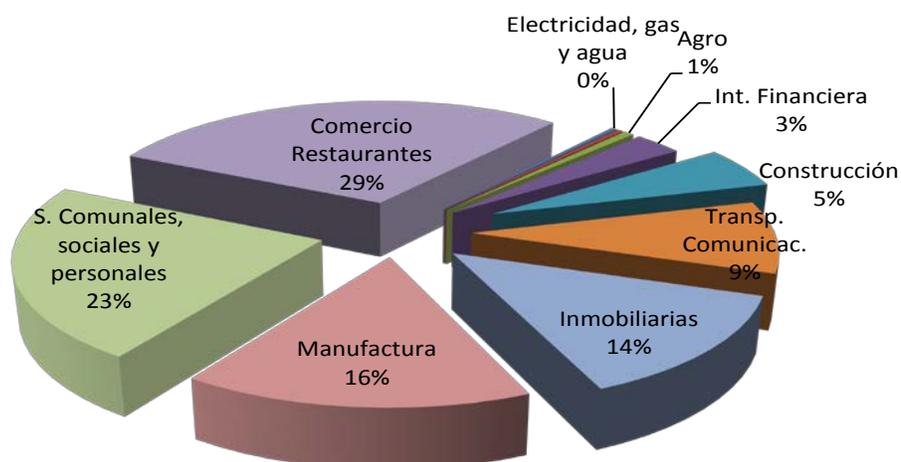


Fuente: DANE – GEIH.

## Oficios y sectores generadores de empleo

Llevando el análisis al campo de los oficios y sectores generadores de empleo, se observa que en Bogotá el sector que generó más empleo en el 2014 fue servicios (48,6%) seguido en importancia por comercio al por menor y restaurantes (29%) e Industria manufacturera, sector que genera 15,9% de los ocupados de la ciudad, como puede apreciarse en la figura 16.

**Figura 16. Distribución de la población ocupada según rama de actividad en Bogotá  
Porcentaje (%). 2014**



Fuente: DANE – GEIH.

La información de la GEIH sobre el mercado laboral consta en su desagregación de los sectores y oficios dinamizadores del empleo en la ciudad.

Durante 2014, el 10,6% de la población ocupada de Bogotá se desempeñó en actividades asociadas al sector comercio como “vendedores: ambulantes, a domicilio, de loterías y periódicos, mercaderistas” que infortunadamente, se asocia a un gran grupo de todo tipo de vendedores, y que hace imposible conocer a profundidad la calidad del empleo generado en estos oficios (Ver tabla 4). No obstante, como primer acercamiento es posible afirmar que, en una gran proporción, son empleos generados con poco grado de cualificación técnica.

Existe un segundo grupo que dinamiza la oferta de empleo de Bogotá y que corresponde a “empleadas domésticas, niñeras, dama de compañía, camareras, enfermeras, etc.” y que constituyen el 5,7% de los ocupados en la ciudad; seguido de

“comerciantes y propietarios” y “conductores de vehículos de transporte, taxistas y choferes”

**Tabla 4. Principales oficios desempeñados por el personal ocupado en Bogotá  
Porcentaje (%). 2014**

Principales Oficios	Participación Porcentual (%)
Vendedores ambulantes	10,6
Empleadas domésticas	5,7
Almacenistas, recepcionistas	5,4
Albañil, carpintero, mampostero	5,1
Conductores	4,9
Comerciantes	4,7
Personal directivo	4,5
Cocineros, meseros	4,3
Agentes de policía, vigilantes	3,9
Cargadores, empacadores	3,6
<b>Subtotal</b>	<b>52,7</b>
Los demás	47,3

Fuente: DANE – GEIH.

Cabe destacar algunos subsectores de servicios por su participación en la generación de empleo. Este es el caso de intermediación financiera, subsector que genera 3,0% del empleo total de la ciudad, evidenciando que es un sector altamente productivo, mientras que al interior del comercio, como se mencionó, el oficio donde más se empleó la gente fue “vendedores, ambulantes, a domicilio, de loterías y periódicos, mercaderistas”, oficio que por sus características no requiere altos niveles de cualificación, siendo este un sector de baja generación de valor agregado por persona. En cuanto a los sectores económicos, es posible determinar cuáles de ellos son los generadores de empleo en la ciudad, así como los que generan menos empleo por las circunstancias económicas. En este sentido, las actividades inmobiliarias presentaron para el año 2014 un crecimiento de 31 mil ocupados respecto al 2013, mostrando un importante dinamismo. Por otra parte, 22 mil empleos se generaron en el sector de “Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria” y el sector de comercio al por mayor generó 21 mil empleos más. En contraste, el sector de comercio al por menor perdió 19 mil empleos en 2014 y la correo y telecomunicaciones 13 mil empleos.

## **Informalidad<sup>25</sup>**

Existe una gran heterogeneidad conceptual y, consecuentemente de medidas, para lograr una aproximación al tamaño, características y función de la informalidad laboral, razón por la que lograr un marco de aproximación específico requiere definir previamente qué aspectos del fenómeno resultan pertinentes para esta política. Por su condición, la mayor parte de las actividades económicas que se clasifican como informales no se capturan en las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales, una excepción es el trabajo informal, que se puede medir o aproximar utilizando respuestas a preguntas de encuestas de hogares acerca de la afiliación a la seguridad social, los beneficios obligatorios que los trabajadores reciben, o el tamaño de la empresa en la cual trabajan, entre otras.

Desde la perspectiva de los trabajadores, la informalidad puede ser agrupada en las siguientes categorías:

### **Sector informal:**

Trabajadores cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores domésticos o personas que trabajan en unidades de producción entre 1 y 5 trabajadores.

### **Empleo informal:**

Trabajadores asalariados informales y trabajadores familiares sin remuneración, que pueden trabajar en el sector formal o informal. Estos trabajadores son definidos como informales si no tienen un contrato, beneficios de salud y pensión, o no están cubiertos por el sistema de seguridad social.

### **Trabajadores cuenta propia informales:**

Trabajadores autónomos definidos como informales, si no tienen un contrato o no están cubiertos por el sistema de seguridad social, entre otras condiciones.

### **Economía informal:**

Incluye todas las categorías de trabajadores.

En estas categorías se encuentran dos aproximaciones que han sido utilizadas extensamente para medir la informalidad laboral: la aproximación productiva, desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se enfoca en el tipo de unidad de producción (sector informal) y la aproximación de protección social o legalista.

Aproximación productiva (OIT): esta definición pretende caracterizar las actividades económicas de menor productividad y, en consecuencia, de bajos ingresos. Para el caso de Colombia, el DANE, retomando los criterios de la OIT - Proyecto PREALC 1978, considera como trabajadores del sector informal a: los empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta

---

<sup>25</sup> Aparte tomado del documento elaborado por la SDDE Informalidad laboral en Bogotá: características y respuestas de política. Cuaderno 20.

cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; los trabajadores familiares sin remuneración; los empleados domésticos; los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales y, los patronos o empleadores de empresas de cinco trabajadores o menos.

El concepto de informalidad laboral utilizado por el DANE puede considerarse impreciso, toda vez que mezcla el concepto de informalidad de personas con el de informalidad de las empresas. Sin embargo, atiende a ciertas características comunes relacionadas con el tamaño de la empresa, como son el bajo nivel de capital físico y humano. Las instituciones que trabajan con esta definición de informalidad suponen que el reducido tamaño de escala se relaciona con bajos niveles de productividad, lo que implica bajos ingresos y una menor remuneración a los factores de producción (Uribe & Ortiz, 2006).

Aproximación de protección social o legalista: se enfoca en la cobertura de los trabajadores por la protección laboral obligatoria, orientada hacia el bienestar de las personas y, por lo tanto, en la calidad del empleo generado. Esta definición ha sido desarrollada a partir del énfasis dado por la OIT (2002) al Trabajo Decente, que promueve la protección de los trabajadores, independientemente del tipo de trabajo que realicen. Esta medida plantea que si la preocupación central es que las familias estén cubiertas por ciertas medidas de protección, no es necesario que estas protecciones estén ligadas al contrato laboral en particular.

Derivada de esta aproximación se encuentran las definiciones débil y fuerte de la informalidad. Mientras la primera captura a las personas ocupadas que no se encuentran afiliadas al sistema de salud contributivo, la segunda se concentra en aquellos que no se encuentran afiliados al sistema salud y de pensiones simultáneamente.

Otras medidas de informalidad han sido planteadas y pueden ser calculadas a partir de las encuestas de hogares. Entre las más comunes se encuentran: i) las personas que trabajan sin un contrato de trabajo, ii) los individuos que laboran con un contrato verbal, iii) los trabajadores por cuenta propia y, iv) las personas que trabajan en sitios de trabajo inadecuados. Cada una de estas medidas trata de capturar un fenómeno diferente asociado con la informalidad.

Al calcular el tamaño de la informalidad laboral según las medidas mencionadas, tanto en Bogotá como en las doce principales áreas metropolitanas más importantes del país después de Bogotá<sup>26</sup>, se encuentran importantes diferencias. No obstante, independientemente de la medida utilizada, la informalidad registrada en la capital del país siempre fue significativamente inferior a la encontrada en el agregado de dichas ciudades, durante el periodo 2007 – 2014.

Como se muestra en la figura 17, en promedio, entre los años 2007 y 2014, el valor más alto de informalidad laboral fue estimado por la medida fuerte de protección

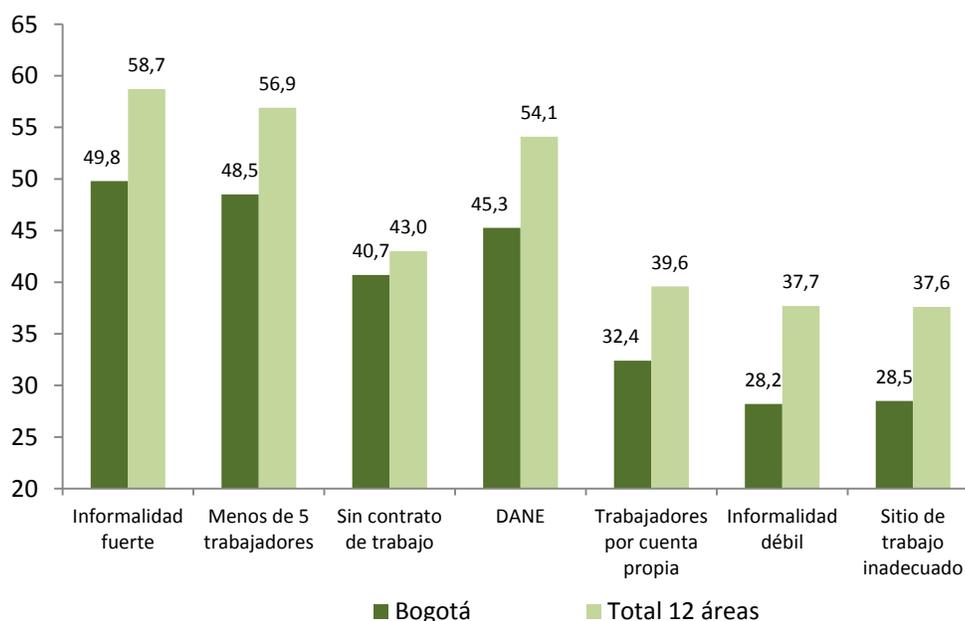
---

<sup>26</sup>Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga, Manizales, Santa Marta, Pereira, Armenia, Cartagena, Ibagué, Villavicencio y Pasto.

social, que ubicó al 49,8% de los ocupados de Bogotá como trabajadores informales. Esta aproximación proporcionó valores muy semejantes a los hallados mediante las medidas de empleados y obreros en empresas de menos de cinco trabajadores (48,5%). Como se observa, estas medidas agrupan un número similar de trabajadores informales, que giró al rededor del 46,3% de los ocupados.

Por su parte, la aproximación productivista (DANE) estimó en 45,3 % el número de trabajadores informales; esta medida subestimó el tamaño de la informalidad laboral en 4,5 puntos porcentuales respecto a la cuantificación obtenida por la informalidad fuerte, y sobreestimó en 16,8 puntos porcentuales su tamaño en relación con ‘los trabajadores que laboran en los sitios de trabajo inadecuados’.

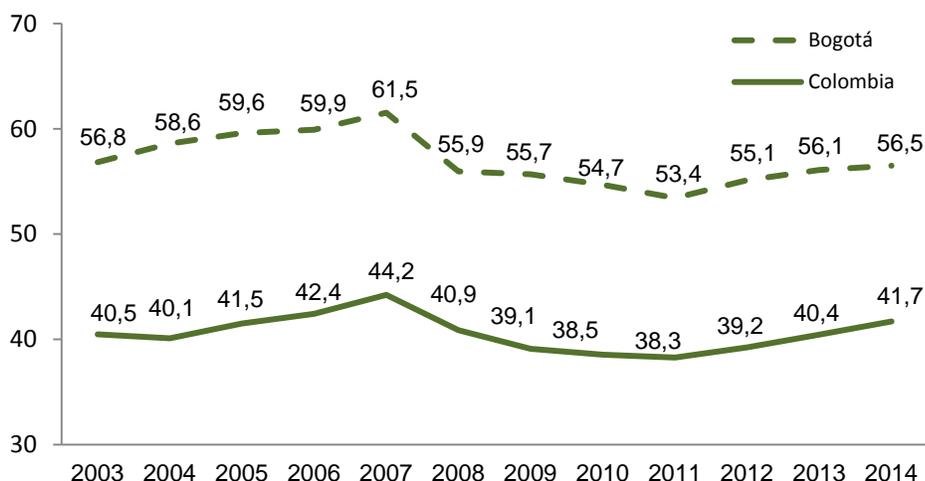
**Figura 17. Informalidad laboral según las diferentes aproximaciones, porcentaje respecto al total de ocupados, Bogotá y total doce áreas, promedio 2007-2014**



Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

Finalmente, es preciso señalar que en los últimos diez años hasta 2014, la calidad del empleo no ha mejorado de acuerdo a los resultados obtenidos a través de la tasa de asalariados. La evolución de este indicador señala tanto para Bogotá como para Colombia, que en ninguno de los dos escenarios se logró cambios sustanciales durante los últimos once años.

**Figura 18. Tasa de asalariados. Bogotá y Colombia  
Porcentaje (%). 2003-2014**



Fuente: DANE – GEIH.

### 2.3 Una visión desagregada de los componentes del trabajo decente en la ciudad

A partir de la primera medición del Trabajo Decente y Digno en la ciudad, realizada por el ODE de Bogotá, para el periodo 2008-2012, y su posterior actualización a 2014, a continuación se presenta el estado del Trabajo Decente y Digno, tomando como referencia los 30 indicadores principales calculados a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH y otras fuentes de información (Fasecolda, Escuela Nacional Sindical).

No obstante, la actualización implicó una revisión de la programación estadística de cada uno de ellos y consecuentes cambios en los resultados obtenidos previamente para algunos de los indicadores. Para efectos del presente diagnóstico, se presenta la síntesis de los indicadores, organizados en 10 dimensiones de estudio y en los casos que la información varíe respecto a la publicada en el libro “El trabajo decente en Bogotá”, será señalado en las tablas que acompañan este capítulo.

En síntesis, de las diez dimensiones definidas de Trabajo Decente<sup>27</sup>, siete (7) presentan un balance definitivamente positivo y al interior de las tres (3) restantes – Estabilidad y seguridad del trabajo; Seguridad social y Entornos de trabajo seguros-, el cálculo de los indicadores constitutivos arrojan como resultado un balance neutro, lo

<sup>27</sup>A partir de los indicadores definidos por la OIT (2008 y 2012) y de acuerdo con las diez dimensiones del trabajo decente en que se organizan los indicadores.

cual evidencia el carácter multidimensional y complejo del Trabajo Decente. De tal forma, 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.

El capítulo está organizado con base en las diez dimensiones o elementos fundamentales del trabajo decente que agrupan los indicadores, de acuerdo a los lineamientos de OIT.

El análisis por dimensiones muestra que:

### ***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 el 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” (Pineda, 2013).

“En tal sentido, aquí se cobija a todos los trabajadores sin ningún tipo de distinción o discriminación, a fin de valorar la medida en que se satisface el derecho que tienen todas las personas a realizar el trabajo en sus vidas. Este 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” (Ibíd.).

“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” (Ibíd.).

Adicionalmente a lo señalado en el numeral 2.1 (Indicadores generales de trabajo en Bogotá), donde se abordan los indicadores 1, 2, 3 y 5 de esta dimensión, vale la pena mencionar que Bogotá presenta un comportamiento positivo en esta dimensión, que obedece a una demanda laboral creciente y a un cambio positivo en el comportamiento del mercado laboral, especialmente en los últimos tres años. Esta dinámica está caracterizada por el aumento de la tasa de ocupación, y en forma paralela, a la disminución de la tasa de desempleo<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>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, es decir, los desempleados. 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.

Comparativamente con el agregado de las 13 ciudades más importantes del país después de Bogotá, la capital presenta un mejor comportamiento; para estas ciudades, la tasa de ocupación fue de 66,25% en 2014 y la tasa de desempleo se ubicó en 8,7% en ese mismo año, como puede apreciarse en la tabla 5.

**Tabla 5. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 1. Oportunidades de empleo.**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 1: Oportunidades de empleo</b>				
1. Tasa de ocupación	64,2%	66,2%	+	Cambio positivo
2. Tasa de desempleo	9,5%	8,7%	+	Cambio positivo
3. Jóvenes que no están estudiando ni trabajando	18,4%	16,7%	+	Cambio positivo
4. Tasa de Informalidad	45,6%	45,3%	-	Leve cambio positivo
5. Tasa de desempleo juvenil				
Nacional	13,6%	12,5%	+	Cambio positivo
Internacional	16,3%	14,6%	+	Cambio positivo
6. Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total	37,2%	34,2%	+	Cambio positivo
7. Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola	53,4%	56,5%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá,

A pesar de que Bogotá se posiciona como la ciudad del país con mayor dinamismo en la generación de oportunidades de empleo, persisten problemas relacionados con el tipo de trabajo que se genera: entendiendo la informalidad con base en los criterios de productividad dados por el tamaño del establecimiento y el capital humano según posición ocupacional, la tasa de este indicador se ha mantenido estable en los últimos años, destacándose a Bogotá como la ciudad con menores tasas en los últimos años y la disminución de 0,3 puntos porcentuales de 2011 a 2014 situándose en 43.8%.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> El DANE considera trabajadores informales a “aquellas personas ocupadas en las empresas de tamaño igual o inferior a 10 personas, incluyendo al patrono y/o socio: i) ocupados en establecimientos, negocios o empresas en todas sus agencias y sucursales; ii) empleados domésticos; iii) jornalero o peón; iv) trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales; v) patronos o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos; y vi) trabajadores familiares sin remuneración (DANE, 2007: 28). Sin embargo, cabe señalar que existen al menos dos definiciones alternas de informalidad que corresponden de forma más adecuada al espíritu de la política: la de la XVII Conferencia de Estadísticos del Trabajo y la del Grupo de Delhi, enfatizando en la informalidad relacionada con la calidad del empleo. Esta última tiene en cuenta el hecho de que la relación laboral no esté cubierta por mecanismos de protección social o normas laborales (sin importar si están o no en el sector informal por unidad económica); se privilegia la calidad del empleo por encima del tamaño de establecimiento. A pesar de ello, para fines estadísticos y debidos a que constituye la

Proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares en la ocupación total: Este indicador 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. De hecho, su disminución significa un mejoramiento y avance hacia mejores oportunidades de empleo. En tal sentido, durante los dos periodos de tiempo analizados este indicador disminuyó 3,1 puntos porcentuales (de 37,2% en 2011 a 34,2% en 2014), lo que indica que a 2014, tres de cada 100 bogotanos/as mejoró en tres años su condición laboral en materia de estabilidad y precariedad.

Proporción de asalariados en la ocupación no agrícola: aunque la medición de asalariados incluye posiciones ocupacionales como empleado doméstico, estas relaciones laborales no se consideran del todo decentes, dada algunas precariedades pre-modernas en la contratación, niveles de subordinación, pagos en especie, etc. Haciendo esta salvedad, la proporción de asalariados en Bogotá es una de las más altas en el país y presenta un considerable aumento en los últimos dos años. Hoy en día, se puede aseverar que 57 de cada 100 ocupados en Bogotá tienen un trabajo fuera de la actividad agrícola.

### ***Dimensión: Ingresos Adecuados y Trabajo Productivo***

En el año 2013, los ingresos totales de los hogares en la ciudad fueron 7,1 billones de pesos constantes, lo cual significa un incremento con respecto a 2012 de 9,7%, resultado en el que influyen las variaciones positivas que reportaron todos los quintiles de ingreso.

El ingreso total de los hogares pertenecientes al quintil 1, que representa el 5,85% del total de ingresos en la ciudad, tuvo una variación de 8,6% con respecto a 2012. Por su parte, el quintil 5 aumentó su ingreso en 14,3%, cifra en la que además de recuperar lo perdido en 2012 (-8%), aumenta 6,3 puntos adicionales. También se incrementa su participación en el ingreso total, hasta ubicarse en 51,4%, concentrando este quintil la mitad de todos los ingresos de los bogotanos.

---

principal fuente de información se han retomado los datos de la GEIH producidos por el DANE. No obstante, en el diagnóstico ha sido posible aproximarse a la informalidad a través de otros indicadores como la tasa de asalariados.

---

**Tabla 6. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 2. Ingresos adecuados y trabajo productivo.**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 2: Ingresos Adecuados y Trabajo Productivo</b>				
1. Tasa de trabajadores pobres*	8,16%	5,94%	+	Cambio positivo
2. Asalariados con bajos ingresos *	12,40%	10,40%	+	Cambio positivo
3. Remuneraciones medias por hora *	\$ 5.888	\$ 6.702	+	Leve cambio positivo
4. Asalariados que han recibido capacitación recientemente	0,25%	0,09%	(-)	Leve cambio negativo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

\*Estos indicadores de Trabajo Decente y Digno, al establecer la revisión metodológica de la programación cambiaron la serie histórica de los resultados en contraste con los presentados en el libro El Trabajo Decente en Bogotá.

Nota: La tasa de trabajadores pobres y asalariados con bajos ingresos corresponden a 2011 y 2014.

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” (Pineda: 2013, 38).

En esta dimensión se encontró que ha disminuido la cantidad de trabajadores asalariados con bajos salarios (aproximadamente menores a \$2,856 pesos por hora), que pasó de 12,4% en 2011 a 10,4% en 2014, adicional a que el valor de las remuneraciones medias por hora se incrementó en el último año de manera sustancial, a \$6.702. Esto significa que hay más personas con mejores salarios y con un valor de estos salarios mucho mayor que hace dos años (ver tabla 6).

Con respecto a los trabajadores con bajos salarios, se evidenció que los trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico son los que reciben menores ingresos, mientras que los obreros y empleados del gobierno son los mejor remunerados. En relación con las remuneraciones medias por hora, se verificó que los salarios, en general, son más altos en Bogotá que en el resto del país.

Estos notables resultados se reflejan en la tasa de trabajadores pobres, pues a una mejor remuneración y aún menor porcentaje de asalariados con bajos salarios, la tasa de trabajadores pobres es menor. En 2013 la tasa de trabajadores pobres es 5,94%, mejorando 2,22 puntos respecto a 2011.

### **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 dentro del 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 con relación a 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” (Ibíd. p44).

**Tabla 7. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014  
Dimensión 3. Horas de trabajo decente.**

Indicador Estadístico	2011	2014	Lectura	
<b>Dimensión 3: Horas de Trabajo Decente</b>				
1. Trabajadores en jornadas laborales excesivamente largas *	38,36%	32,30%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

\*Estos indicadores de Trabajo Decente y Digno, al establecer la revisión metodológica de la programación cambiaron la serie histórica de los resultados en contraste con los presentados en el libro El Trabajo Decente en Bogotá.

En Bogotá más de la tercera parte de los y las trabajadoras desarrollan jornadas laborales excesivamente largas (más de 48 horas por semana). El porcentaje de trabajadores en jornadas de trabajo excesivas ha venido disminuyendo entre los años 2011 y 2014, ubicándose en 32,3% tal como se aprecia en la tabla 7.

### **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. 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” (Ibíd. p46).

El indicador de tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado, evidencia que durante el año 2014 el 30,1% del trabajo realizado en la ciudad fue no remunerado, indicando que cerca de las 2/3 partes del trabajo en la ciudad obtuvo una remuneración.

**Tabla 8. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 4. Conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 4: Conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal</b>				
1. Tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado	31,90%	30,10%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

#### **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” (Ibíd. p47).

“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.”(Ibíd. p47).

**Tabla 9. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2013**  
**Dimensión 5. Trabajo que debería abolirse**

Indicador Estadístico	2011	2013		Lectura
<b>Dimensión 5: Trabajo que debería abolirse</b>				
1. Trabajo infantil	11,10%	6,50%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH IV Trimestre. Módulo seguimiento Trabajo infantil. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

La tasa de trabajo infantil incluyendo los niños y niñas de 5 a 17 años de acuerdo con la ENTI, señala que entre los años 2011 y 2013, la población infantil que trabaja se redujo, al pasar de 11,1% a 6,5% (ver tabla 9). Si bien el trabajo infantil ha disminuido, necesariamente debe desaparecer, para lo cual se requiere la implementación de medidas distritales coordinadas para atender esta problemática.

#### **Dimensión: Estabilidad y seguridad del Trabajo**

La dimensión de estabilidad y seguridad en el trabajo en la ciudad refleja la realidad nacional, las relaciones laborales son de corta duración y existe una alta rotación.

La tasa de empleo precario proporciona información acerca de la proporción de trabajadores cuyo contrato de trabajo, ya sea verbal o escrito, es de duración

relativamente corta, es decir, de término fijo o puede ser terminado con un breve aviso. Comparativamente con el país, se encuentra que las tasas de las 13 principales ciudades (14,5%) se mantienen por encima de Bogotá (12,7%), no obstante las ciudades con menores tasas de precariedad son Cartagena (9,6%), Montería (8,2%) y Barranquilla (7,8%).

El indicador de tiempo en el que los trabajadores han estado en su trabajo actual, sin importar la duración del contrato, evidencia que en los dos últimos años se mantiene cierta estabilidad en su antigüedad laboral; dado que en el 2011 este fue 59 meses (4,9 años) y en 2014 pasa marginalmente a 4,7 años (55,8 meses), como se aprecia en la tabla 10.

**Tabla 10. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 6. Estabilidad y Seguridad del trabajo**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 6: Estabilidad y seguridad del Trabajo</b>				
1. Tasa de empleo precario	14,30%	12,70%	+	Cambio positivo
2. Antigüedad en el trabajo	59	55,8	-	Menor estabilidad (en meses)

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

\*Estos indicadores de Trabajo Decente y Digno, al establecer la revisión metodológica de la programación cambiaron la serie histórica de los resultados en contraste con los presentados en el libro El Trabajo Decente en Bogotá.

Por posición ocupacional, mientras que los obreros y empleados de empresas privadas tienen una antigüedad de 3,3 años para el año 2011, los trabajadores por cuenta propia tienen una antigüedad de 6 años, evidenciando la disparidad en las formas de ocupación entre ambas.

### **Dimensión: Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo**

“Promover la igualdad de oportunidades e igualdad de trato en el trabajo es un elemento central a la hora de lograr Trabajo Decente y Digno. 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” (Ibíd. p52).

Con el fin de capturar esta segregación se calculó el Índice de Disimilitud de Duncan, el indicador sintético más popular de la segregación, donde un aumento en el índice se traducirá en una mayor tendencia de los hombres o las mujeres para hacer diferentes trabajos.

Para el 2014 Bogotá presentó un Índice de Disimilitud de Duncan del 47,8%, mientras que hace tres años se ubicó en 48%. 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. De esta forma, 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, prolongándose la caída a una mayor velocidad en los tres últimos años, cayendo 0,2 puntos porcentuales.

**Tabla 11. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 7. Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 7: Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo</b>				
1. Segregación ocupacional según sexo	48,0%	47,8%	+	Leve cambio positivo
2. Proporción de mujeres ocupadas en cargos directivos	45,8%	44,9%	-	Cambio negativo
3. Brecha salarial de género	11,2%	10,9%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

Para complementar el análisis, un estudio específico sobre segregación ocupacional por género arrojó que hay ocupaciones desempeñadas predominantemente por hombres, como la construcción (96% de participación de hombres), explotación de minas y canteras (85%) y transporte (83%), al igual que otras ocupaciones son desempeñadas primordialmente por mujeres, como es el caso de las relacionadas con servicios sociales (71% de participación femenina) (Peña: 2013).

Por otro lado, el indicador de brecha salarial de género mide la diferencia relativa entre el salario medio por hora de los hombres y el salario medio por hora de las mujeres. En el caso de Bogotá, este indicador se ha mantenido estable, lo que indica la mejora del salario promedio por hora en toda Bogotá ha mejorado para ambos sexos. Este indicador fue 10,8% en 2009 y 10,9% en el año 2014, según se observa en la tabla 11. Adicionalmente, aunque los salarios medios en Bogotá son más altos que en las otras partes del país, la brecha de las 13 principales ciudades es menor (8,4%)

De forma adicional, se incluyó el análisis de la participación del género femenino en los cargos de rango superior y medio. En efecto, el indicador mide la participación de la mujer 1) en el poder ejecutivo, cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública, y 2) directores y gerentes generales de empresas privadas. Esto indica que, a pesar de la fluctuación relativa del indicador, la participación de la mujer en estos cargos se mantiene en alza en los últimos años, pero conserva un nivel por debajo y no tan lejos del nivel de equidad (Pineda: 2013, 77).

Por su parte, la brecha salarial de género es relevante para medir la discriminación de género en el mercado laboral. Midiendo la diferencia relativa del salario medio por hora de las mujeres y el salario medio de los hombres. En efecto, en la capital aunque la remuneración media es más alta que en otras ciudades principales, la brecha salarial de género es relativamente mayor a las 13 ciudades. No obstante, las brechas salariales entre mujeres y hombres han disminuido en los últimos años, pasando en 2011 de 11,2% a 10,9% en 2014.

### **Dimensión: Entornos de trabajo saludables**

La seguridad y salud ocupacional en el trabajo son componentes vitales del Trabajo Decente y Digno. 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 sólo en actividades informales, sino también en sectores de gran ocupación como en el caso de la construcción.

Esta dimensión del Trabajo Decente y Digno busca espacios y ambientes laborales más seguros que preserven la integridad física y mental de la población trabajadora. 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 previene costos para la sociedad en su conjunto.

Esta dimensión presenta dos tendencias. Por un lado, la tasa de accidentes de trabajo mortales por cada millón de horas trabajadas presentó una disminución para el caso de Bogotá, al pasar de 0,87 en 2008 a 0,53 en 2013, sin embargo, este resultado se mantuvo constante en los dos últimos años (ver tabla 12). Por otro lado, la cantidad de accidentes de trabajo no mortales por cada millón de horas trabajadas, aumentó en el periodo para el cual hay datos disponibles al pasar de 876 a 926. Lo anterior significa que hubo más accidentes en general, pero fueron mortales en menor proporción<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Cabe señalar que esta información corresponde solo al sector formal de la economía pues la fuente es FASECOLDA. En ese sentido, sería necesario identificar fuentes de información alternativas para conocer el estado de esta dimensión para los trabajadores informales hacia los que, dicho sea de paso, se orientan las acciones que al respecto desarrolla la Secretaría Distrital de Salud (en la Unidades de Trabajo Informal – UTIs-) que se referirán en el siguiente capítulo.

**Tabla 12. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2013**  
**Dimensión 8. Entornos de trabajo seguros**

Indicador Estadístico	2011	2013		Lectura
<b>Dimensión 8: Entorno de trabajo seguro</b>				
1. Tasa de accidentes de trabajo mortales	0,53	0,53	=	2011-13 Por un millón de horas
2. Tasa de accidentes de trabajo no mortales	1.048,39	926,35	+	2011-13 Por un millón de horas
3. Tiempo perdido a causa de accidentes de trabajo	N.D	N.D		N. D.
4. Inspección laboral	0,318	N.D		Por cada 10.000 ocupados

Fuente: DANE – GEIH, Fasecolda. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá..

### **Dimensión: Seguridad social**

La seguridad social es un componente básico del Trabajo Decente y Digno en la medida en que garantiza protección ante los riesgos que pueden presentarse en el curso de vida de los trabajadores y sus familias. “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 provee 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”(Pineda: 2013, 61).

**Tabla 13. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 9. Seguridad social**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 9: Seguridad social*</b>				
1. Proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión	32,6%	34,2%	+	Cambio positivo
2. Gasto público en seguridad social (% del PIB)	N. D.	N. D.		N. D.
3. Proporción de la población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones	41,7%	46,9%	+	Cambio positivo

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

\*Estos indicadores de trabajo decente al establecer la revisión metodológica de la programación cambiaron la serie histórica de los resultados en contraste con los presentados en el libro El Trabajo Decente en Bogotá.

Para esta dimensión se midieron dos indicadores. El primero es el porcentaje de población en edad de jubilación que percibe una pensión<sup>31</sup>. A pesar de tener las tasas más altas, este indicador para Bogotá tiene una tendencia decreciente en el tiempo (pasó de 32,6% en el 2011 a 34,2% en 2014, lo cual indica un deterioro en este componente de la seguridad social) aunque para los dos últimos años de referencia en este análisis, el indicador se mantuvo.

El segundo indicador es la proporción de la fuerza laboral o población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones, que constituye la población que potencialmente podrá contar con seguridad social en pensiones. Bogotá presenta la tasa más alta del país registrando valores del 41,7% para el 2011 y del 46,9% para 2014 (ver tabla 13). Se observa así, una relativa estabilidad de este indicador en el tiempo, sin embargo, es evidente que por lo menos la mitad de los trabajadores se encuentran excluidos del sistema de pensiones y no tendrán protección en la vejez.

---

<sup>31</sup>Desde enero de 2014, la edad de jubilación es de 57 años y más para mujeres, y 62 años y más para hombres.

### **Dimensión: Diálogo social y representación de trabajadores y de 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, instituciones tales como sindicatos y organizaciones de empleadores y procesos como negociaciones colectivas”(Ibíd. 63).

“El objetivo principal del dialogo social es construir un consenso entre los actores del mercado de trabajo. Estructuras y procesos exitosos de diálogo social tiene el potencial para resolver problemas económicos y sociales importantes, promover buen gobierno y paz social e industrial y estabilidad, como también ayudan en el progreso económico. 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”(Ibíd. 64).

Para analizar esta dimensión se midieron dos indicadores. El primero es la tasa de sindicalización. 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, el cual pasó de representar el 16,4% del empleo total en el año 1984, al 13,5% en el 2005 y al 12% para el 2012;
- La tercerización económica, representada por 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 2005 y al 62% en el 2012;
- Además de estos fenómenos de transformación económica e institucional, el contexto político colombiano caracterizado por la permanencia del conflicto interno armado y las economías ilegales, crisis humanitaria de violencia y desplazamiento, estigmatización 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.

Estos fenómenos, han llevado a una caída sistemática de la organización sindical en Colombia que se refleja en la tasa de sindicalización de los trabajadores que ha caído 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 3,7% para Bogotá.

**Tabla 14. Indicadores de Trabajo Decente de Bogotá 2011 y 2014**  
**Dimensión 10. Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores**

Indicador Estadístico	2011	2014		Lectura
<b>Dimensión 10: Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores</b>				
1. Tasa de sindicalización	2,50%	3,70%	+	Cambio positivo
2. Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores				N. D.
3. Tasa de cobertura de la negociación colectiva				N. D.
4. Días no trabajados a causa de huelgas y cierres patronales				N. D.

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá.

Conforme con los datos surgidos de las encuesta de hogares –fuente muy diferente a los censos sindicales-, la tasa de sindicalización para Bogotá presenta un leve ascenso, situándose en el año 2014 en 3,7% (ver tabla 14), después de situarse en 2,5% en el año 2011. Este crecimiento puede deberse más a factores estadísticos de mejor captura de las encuestas que a un efecto real de crecimiento en la organización de trabajadores. Para el 2013, las tasas de sindicalización más altas las presenta Pasto y Manizales, con el 6,1 % y el 4,4% respectivamente, por lo cual los resultados para Bogotá, a pesar de mostrar un incremento, no son positivos ya que muestran que muy pocos trabajadores participan de estas formas de organización.

Con relación a este tema, la Central Unitaria de Trabajadores CUT, desarrolló la identificación de la situación de vulneración de derechos laborales en Bogotá a partir de las consultas expuestas por la población en los Centros de Atención Laboral –CAL presentes en la ciudad, bajo las premisas de trabajo decente señaladas por OIT. Ese mismo estudio caracteriza la población que acude a estos centros de atención<sup>32</sup> y establece que múltiples aspectos en la economía coadyuvan a la profundización de la informalidad laboral, destacándose entre otros: los cambios tecnológicos, el avance de las tics y la mayor interconexión de las economías.

La CUT plasma en este estudio algunas falencias, que atañen a varios ámbitos:

<sup>32</sup>De acuerdo con la CUT, la información primaria se extrae de las consultas efectuadas en los CAL por parte de personas con edades entre los 29 y 55 años, donde 56% son mujeres y del total, menos del 60% cotiza al sistema de pensiones. Adicionalmente, los reportes indican que en promedio, esta población percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos y donde el máximo nivel de estudios alcanzado por la mitad de la población fue bachillerato (completo o incompleto). A lo anterior se agrega que la información analizada corresponden a personas que viven en estratos 2 y 3 (80%).

- Baja enseñanza de los derechos laborales en la primaria y secundaria.
- Escasa información entorno a indicadores de formalización laboral y derechos laborales.
- Falta de una política de formalización laboral, una estrategia de sensibilización, formación, información y divulgación tendiente a generar una cultura de trabajo decente, que involucre la defensa de los derechos laborales y como parte de ello, la reivindicación del sindicalismo.
- Inexistencia de estrategias para las pymes y famiempresas (las que más empleo generan) que permitan superar esta barrera para la formalización laboral, política de apoyo con recursos financieros y técnico para enfrentar los costos de la formalización, acompañados con beneficios impositivos que permitan mejorar su productividad y vincular personas en condiciones formales.
- Baja promoción de aglomeraciones de pequeñas empresas, tendiente a generar economías de escala, menores costos de producción y alianzas que permitan potenciar la productividad y cooperación.
- No existe un reconocimiento de la brecha existente entre hombres y mujeres y la discriminación de que son objeto las mujeres y por ende no hay un manejo diferencial respecto a las políticas de formalización de microempresarios.
- No se impulsa ni potencializa el diálogo social tripartito, ampliado a otros sectores sociales, debido a que la generación de trabajo decente debe ser un objetivo de carácter estructural ligado a otras políticas tendientes a reducir la desigualdad y la pobreza.

**Tabla 15. Negociación colectiva por tipo de convenio. Bogotá 2011 y 2013**

Tipo de convenio	2011		2013		Tasa de crecimiento
	Casos	%	Casos	%	
Contrato sindical	3	1,7	3	1,5	0%
Convención colectiva	74	41,6	99	49,5	34%
Pacto colectivo	101	56,7	98	49	-3%
<b>Total</b>	<b>178</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>12%</b>

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

En el caso del segundo indicador, tasa de negociación colectiva, la Escuela Nacional Sindical (ENS) cuenta hace unos años con la información del número de convenios firmados de forma anual y según tipo de convenio. Para Bogotá se encontró entre los años 2011 y 2013 un crecimiento de 12% del número de convenios firmados, al pasar de 178 a 200, como se aprecia en la tabla 15. Para el último año de referencia, el tipo de negociación más utilizado son los de convención colectiva, que contrario a hace dos años, hoy superan en participación a los pactos colectivos de trabajo.

Es importante conocer la cobertura relativa de los tipos de contratación colectiva, en especial porque el pacto ha tendido alrededor de la última década a crecer en

detrimento de la convención, y no siempre como resultado de una auténtica negociación entre trabajadores y empleadores. Es necesario analizar con cautela la participación significativa de los pactos colectivos, forma de negociación en la que los trabajadores no están organizados, y que generalmente es utilizada por las empresas como estrategia antisindical.

## 2.4 Diagnóstico de la Demanda Laboral

Si bien se dispone de información periódica y pertinente sobre la oferta laboral que permite la construcción de una amplia gama de indicadores, no ocurre lo mismo con la demanda laboral. Bogotá no dispone de información periódica que permita profundizar sobre esta temática<sup>33</sup>, por ende, se dificulta comprender la dinámica del mercado de trabajo y, en consecuencia, se limita el marco de acción para el desarrollo e implementación de políticas públicas que favorezcan a la ciudad en lo atinente a la formación para el trabajo, a incentivos a la contratación o a la optimización de la información que permita hacer más eficiente el mercado.

En este sentido, en aras de dar solución a esta situación, el Observatorio de Desarrollo Económico de la SDDE, que a su vez hace parte de la Red de Observatorios de Mercado de Trabajo –ORMET– del Ministerio de Trabajo, realizó en 2013 la Encuesta de Demanda Laboral en la capital<sup>34</sup>, con el objeto de profundizar el conocimiento sobre las necesidades y requerimientos específicos del sector productivo en cuanto a las competencias laborales<sup>35</sup> y las características personales<sup>36</sup> de los trabajadores y trabajadoras y, en segunda instancia, para establecer conexiones entre las características estructurales de los establecimientos (tamaño y sector económico) que conforman la malla productiva de la ciudad, y la dinámica de la demanda de empleo propiamente dicha como las características importantes del proceso de selección de personal.

En este aparte se presentarán los principales resultados de la encuesta que resultan pertinentes para la formulación de la presente política y que incluyen aspectos relevantes relacionados con el aumento, la selección y rotación de personal, las habilidades que las empresas valoran para la contratación, el reentrenamiento de

---

<sup>33</sup> El único antecedente que sobre este particular existe, es la Encuesta de Percepción en torno a las competencias laborales realizada por el Ministerio de Educación Nacional en 2008, a 407 empresas ubicadas en Bogotá. La información obtenida se dispuso para consulta pública en el portal del Observatorio Laboral para la Educación.

<sup>34</sup> La ficha técnica de esta encuesta podrá consultarse en el Anexo 1, al interior del cual se especifica, entre otros, que el diseño muestral es representativo para: 1) el total de establecimientos existentes en las localidades (sin Sumapaz) de la ciudad, 2) los tres principales sectores económicos (Industria, Comercio y Servicios) y; 3) tamaño de los establecimientos (Microempresa, Pequeña, Mediana- grande). No obstante, no se realizan inferencias sobre las asociaciones entre los tres dominios anteriormente descritos, debido a la especificación del diseño y la escasa representatividad de la muestra en las diferentes asociaciones.

<sup>35</sup> Competencias laborales, entendidas como las capacidades o habilidades que les permiten a las personas desarrollar una actividad productiva.

<sup>36</sup> Las características personales son aquellos elementos innatos a cada individuo, tales como la edad, el estado civil, el sexo y el lugar de nacimiento, entre otros.

trabajadores, la demanda laboral no satisfecha y las características de las empresas que aumentaron su personal.

## 2.4.1 Contratación de personal

### Incremento en la demanda de trabajo

Un primer hallazgo obtenido de la encuesta de demanda laboral es que el aumento en el número de empleados obedece a la necesidad de una mayor producción. Efectivamente en promedio el 86,8% de las empresas incrementaron su fuerza laboral para responder a una mayor producción de bienes o servicios.

Esto refuerza la tesis de que la política de trabajo decente y digno no es una política cuyo objetivo principal es generar de trabajo, ya que este se encuentra asociado directamente a la dinámica de la economía. Sin embargo, es necesario aclarar que si bien la generación de empleo no es el objetivo principal de la política, sí se reconoce y se acoge la dimensión del trabajo decente referida a oportunidades de empleo e ingresos.

Entre los demás motivos por los cuales las firmas aumentan su personal se encuentra la reestructuración de los procesos productivos y/o administrativos (10,3%), la implementación de nuevos campos laborales (0,9%) y la creación de nuevas áreas o la apertura de sucursales (0,7%).

Analizado según las ramas de actividad económica, la generación de empleos estuvo principalmente asociada a la mayor producción de bienes y servicios. En detalle fue mayor en industria (90,6%) que en servicios (87%) y comercio (84,1%), como se observa en la tabla 16. En el sector comercio se observó la mayor incidencia de las reestructuraciones de los procesos productivos o administrativos en la generación de puestos de trabajo (12,4%).

Tampoco hay mayores diferencias desde el punto de vista del tamaño de la empresa: en los microestablecimientos el incremento de la producción de bienes y servicios como causa principal de la creación de nuevos puestos de trabajo (90,5%) fue superior respecto a pequeñas (84,8%) y medianas y grandes (85,2%).

Sobresale además que la generación de puestos de trabajo adicionales derivados de la implementación de nuevos campos laborales, la creación de otras áreas o la apertura de sucursales ocurren únicamente en los establecimientos de mayor tamaño. Como causa principal de nuevos trabajos en las empresas medianas y grandes, se encuentra la implementación de otros campos laborales (2,7%) o la apertura de sucursales (2,2%).

Además se destaca que las empresas que incorporaron alguna innovación, entendida esta como la introducción de técnicas y tecnologías vanguardistas que tienden a mejorar la eficiencia de uno o varios puntos de la cadena productiva, en su mayoría

aumentaron su personal. Es así como del 18,2% de las empresas que introdujeron alguna innovación, y dicha innovación derivó en un cambio en su personal, el 92,4% incrementaron su fuerza laboral. El 7,6% restante lo redujeron (ver tabla 17).

**Tabla 16. Principal motivo de los establecimientos para aumentar su personal. Bogotá**  
**Porcentaje sobre el total de establecimientos que aumentó su personal (%).**  
**2012**

A. Según rama de actividad

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Incremento de la producción de bienes y servicios	90,6	84,1	87,0	86,8
Reestructurar el proceso productivo y/o administrativo	7,4	12,4	10,6	10,3
Otro motivo	0,7	2,0	0,5	1,2
Implementación de nuevos campos laborales	0,7	1,5	0,5	0,9
Creación de nuevas áreas o aperturas de sucursales	0,7	0,0	1,4	0,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

B. Según tamaño del establecimiento

	Micro	Pequeñas	Medianas y Grandes	Total
Incremento de la producción de bienes y servicios	90,5	84,8	85,2	86,8
Reestructurar el proceso productivo y/o administrativo	7,8	14,2	8,8	10,3
Otro motivo	1,7	1,0	1,1	1,2
Implementación de nuevos campos laborales	0,0	0,0	2,7	0,9
Creación de nuevas áreas o aperturas de sucursales	0,0	0,0	2,2	0,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

**Tabla 17. Establecimientos cuya innovación generó un aumento de personal. Bogotá**  
**Porcentaje sobre el total de establecimientos que innovó (%). 2012**

A. Según rama de actividad

	Establecimientos cuya innovación generó una variación en el personal	Variación	Distribución del efecto	
			Positivo	Negativo
Industria	26,1	7,5	95,7	4,3
Comercio	15,0	10,7	94,6	5,4
Servicios	18,6	9,3	88,6	11,4
<b>Total</b>	<b>18,2</b>	<b>5,2</b>	<b>92,4</b>	<b>7,6</b>

B. Según tamaño del establecimiento

	Establecimientos cuya innovación generó una variación en el personal	Variación	Distribución del efecto	
			Positivo	Negativo
Microempresas	11,7	47,1	91,2	8,8
Pequeñas	27,2	14,7	92,5	7,5
Medianas	39,4	5,4	95,5	4,5
Grandes	57,1	2,4	100,0	0,0
<b>Total</b>	<b>18,2</b>	<b>9,4</b>	<b>92,4</b>	<b>7,6</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

Respecto a los mecanismos que las empresas consideran pertinentes para que el Distrito incentive la contratación de personal, la mayoría se inclinan por los subsidios a la contratación (64,2%), como puede apreciarse en la tabla 18, mientras que 35,4% consideran que las exenciones fiscales y 25,7% la cofinanciación un mejor mecanismo de incentivo.

Por rama de actividad, si bien se mantiene la misma tendencia expresada anteriormente, la industria tiene una preferencia por las exenciones fiscales frente a los otros sectores, mientras que por tamaño, la preferencia de este incentivo es mucho más marcada en las empresas de mayor tamaño, 49,4% en pequeñas empresas y 61% en medianas y grandes.

Por su parte, 67,5% de las microempresas prefieren los subsidios como incentivo a la contratación jalonando así el resultado general.

**Tabla 18. Cuáles mecanismos considera pertinentes para incentivar la contratación de personal. Bogotá 2012**

A. Rama de actividad

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Cofinanciación	27,7	25,1	25,5	25,7
Subsidios	60,6	65,8	64,1	64,2
Exenciones fiscales	41,7	33,9	34,4	35,4
Otra	1,9	1,8	1,5	1,7

B. Tamaño del establecimiento

	Microempresas	Pequeñas	Medianas y Grandes	Total
Cofinanciación	26,4	24,3	20,3	25,7
Subsidios	67,5	53,4	46,7	64,2
Exenciones fiscales	31,0	49,4	61,0	35,4
Otra	1,5	1,9	4,6	1,7

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### Tipo de contratación

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Demanda Laboral, del personal contratado por las empresas, el 82% de ellos se encuentran vinculados a través de un contrato a término indefinido (52%) o fijo (30%). El 15% está vinculado a través de un contrato de prestación de servicios (6%) un contrato de obra o labor contratada (7,5%) o un contrato verbal (1,3%). El 2,6% son socios o dueños y tan solo el 0,6% se encuentra vinculado sin ningún tipo de contrato (ver tabla 19). Estos resultados se refieren al 55,2% de la población bogotana que se encuentra contratada por una empresa particular o del gobierno.

Las órdenes de prestación de servicios son más comunes en los establecimientos de menor tamaño. Es así como mientras en las microempresas el 14,5% de su contratación es por esta vía mientras que en pequeñas es 9,6% y en medianas y grandes 4,3% y asimismo se destaca el incremento de contratos verbales o socios y dueños en las empresas de menor tamaño.

En cuanto a rama de actividad, las variaciones no son significativas entre sectores. No obstante, se destaca una mayor contratación en servicios por órdenes de prestación de servicio y en comercio una mayor presencia de dueños o socios del establecimiento.

**Tabla 19. Personal contratado según tipo de contrato. Bogotá  
Porcentaje sobre el total (%). 2012**

A. Según rama de actividad (%)

	A termino indefinido	Término fijo	Orden de prestación de servicios	Contrato escrito obra o labor	Contrato verbal	Vinculado sin ningún contrato	Socio o Dueño
Industria	54,2	31,5	5,6	5,8	1,1	0,1	1,7
Comercio	64,7	20,4	3,5	1,6	2,3	0,6	6,8
Servicios	46,9	34,0	6,6	8,8	1,1	0,8	1,7
<b>Total</b>	<b>52,0</b>	<b>30,0</b>	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>2,6</b>

A. tamaño de empresa (%)

	A termino indefinido	Término fijo	Orden de prestación de servicios	Contrato escrito obra o labor	Contrato verbal	Vinculado sin ningún contrato	Socio o Dueño
Microempresas	36,3	9,6	14,5	3,5	9,5	2,4	24,2
Pequeñas	61,0	22,4	9,6	3,1	2,2	0,5	1,1
Medianas y Grandes	52,5	34,0	4,3	8,8	0,1	0,3	0,1
<b>Total</b>	<b>52,0</b>	<b>30,0</b>	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>2,6</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

El análisis desde la información provista por los hogares a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para Bogotá indica que los trabajadores empleados por las empresas son 55,2% del total de ocupados en la ciudad, 51,4% por empresas particulares y 3,8% por empresas del gobierno, durante el mismo año de referencia de la encuesta (2012).

La información provista por la GEIH para Bogotá, sugiere que existe mayor proporción de dueños, patrones o empleadores en las ramas de industria (7,4%) y comercio (6,6%) respecto a los dueños o empleadores identificados en servicios (3,6%).

Adicionalmente, esta investigación establece que la segunda categoría ocupacional en importancia, después de 'obreros' (particulares o del gobierno) son los 'trabajadores por cuenta propia', con una participación que asciende a 32,9%, seguido por los ocupados que se clasifican como 'patrono o empleador' (5,0%) y 'empleado doméstico' (4,0%), estrictamente asociado a la rama de servicios.

**Tabla 20. Distribución del personal ocupado en Bogotá por categoría ocupacional 2012**  
**Porcentaje sobre el total (%)**

Rama de actividad	Trabajador sin remuneración	Obrero empleado por particulares	Obrero empleado del gobierno	Empleado doméstico	Trabajador cuenta propia	Patrono empleador	Trabajador familiar sin remuneración
Industria	0,3	62,2	0,3	-	26,8	7,4	2,9
Comercio	0,7	48,5	-	-	38,3	6,6	6,0
Servicios*	0,2	49,6	6,8	7,3	31,9	3,6	0,6
<b>Total</b>	<b>0,4</b>	<b>51,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>32,9</b>	<b>5,0</b>	<b>2,5</b>

Fuente: DANE – GEIH

El principal medio de vinculación del personal, según indican los resultados de la encuesta, se hace directamente por las empresas (89,2%), seguido del uso de una temporal como segunda alternativa (7,7%), con una muy pequeña penetración de cooperativas (1,7%) u *outsourcing* (0,7%), como se señala en la tabla 20. Se destaca el uso de temporales por la industria y de empresas medianas y grandes, no obstante en cualquiera de los casos más del 85% de las empresas contrata directamente.

Cabe recordar que la encuesta es realizada en 2013 y el año de referencia para sus respuestas era 2012, año en el que aún no se encontraba vigente la ley 1636 de 2013 que obliga a los empleadores a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo (SPE) – artículo 31. Se espera que después del cumplimiento de la Ley se haya reducido la contratación directa e incrementado la vinculación a través del SPE.

**Tabla 21. Vinculación del personal contratado. Bogotá  
Porcentaje sobre el total (%). 2012**

A. Según rama de actividad (%)

	Directamente	Mediante una temporal	Mediante cooperativa	Por Outsourcing	Otro
Industria	87,6	10,4	1,4	0,3	0,2
Comercio	92,3	5,7	0,3	0,4	1,1
Servicios	89,2	7,8	1,2	1,1	0,7
<b>Total</b>	<b>89,2</b>	<b>7,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>

B. tamaño de empresa (%)

	Directamente	Mediante una temporal	Mediante cooperativa	Por Outsourcing	Otro
Microempresas	95,4	1,1	0,9	0,3	2,2
Pequeñas	93,0	5,1	0,6	0,5	0,6
Medianas y Grandes	87,8	9,0	2,0	0,8	0,4
<b>Total</b>	<b>89,2</b>	<b>7,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

Los establecimientos, independientemente de su tamaño o de su actividad económica, registran la salida de trabajadores y la entrada de otros para sustituir a los primeros. En otras palabras, las empresas contratan personal para reemplazar las vacantes ocasionadas por despidos, renuncias, licencias, incapacidades o pensionados, proceso que será entendido como rotación de personal.

## Oficios ocupados

Según la Encuesta de Demanda Laboral de la SDDE, 48,7% del personal ocupado en la ciudad labora para el sector servicios, 23,3% para la industria manufacturera y 20,5% para el comercio.

De la encuesta, también se identificó los principales oficios que se encuentran vinculados en las empresas y, de estos, cuáles son los de mayor rotación. Cerca del 65% de la mano de obra desempeña oficios o actividades en las áreas de producción y comercio, siendo la industria manufacturera quien concentra los cargos asociados a la producción. El personal administrativo es el tercer grupo de oficios en importancia para las empresas, siendo las de servicios las que más concentran dicho personal (44%), seguidas de las empresas dedicadas al comercio (27%). En forma complementaria se identificó, que menos del 10% del personal ocupado, de acuerdo con esta encuesta, desempeña actividades directivas, jurídicas, publicitarias y de sistemas, sin embargo, llama la atención que cerca de la mitad de este grupo de personas, se encuentre vinculada laboralmente a unidades productivas pertenecientes al sector servicios.

El personal que se dedica a las actividades de producción representa el 43% del personal ocupado y se concentra en las unidades productivas de mayor tamaño (78,3%). Los resultados obtenidos a través de la encuesta de demanda laboral, también permitieron establecer que, en Bogotá, el personal ocupado por las microempresas desempeña principalmente labores comerciales (35,2%), seguido en importancia por producción (35,0%), tal como se relaciona en la tabla 22.

Los cargos de mayor demanda son los que más rotan en las empresas. Es así como mientras los cargos directivos y administrativos que ocupan el 3,9% y el 12,8% del personal de las empresas duran vinculados en promedio 8,8 años y 6,1 años, los de producción y comerciales que representan 43% y 22,7% de la nómina lo hacen durante 4,9 y 4,3 años. La duración en los cargos es menor en microempresas que en las empresas de mayor tamaño mientras que por rama de actividad, son los servicios donde más rotación hay del personal (tabla 23).

**Tabla 22. Personal ocupado según área de desempeño. Bogotá  
Porcentaje sobre el total (%). 2012**

A. Según rama de actividad (%)

	Personal Directivo	Administrativa	Producción	Comercial	Jurídica	Publicidad y Mercadeo	Sistemas	Las demás	Total
Industria	4,1	12,7	62,5	11,3	0,3	1,1	1,5	6,6	100,0
Comercio	4,4	16,6	21,0	47,7	0,3	1,1	1,2	7,8	100,0
Servicios	3,1	11,6	41,2	20,7	0,7	1,6	2,3	18,7	100,0
<b>Total</b>	<b>3,9</b>	<b>12,8</b>	<b>43,0</b>	<b>22,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>12,8</b>	<b>100,0</b>

A. Tamaño de empresa (%)

	Personal Directivo	Administrativa	Producción	Comercial	Jurídica	Publicidad y Mercadeo	Sistemas	Las demás	Total
Microempresas	4,8	21,0	35,0	35,2	0,3	0,1	0,2	3,5	100,0
Pequeñas	4,3	13,3	43,3	29,3	0,5	1,1	0,8	7,4	100,0
Medianas y Grandes	3,7	11,7	44,0	19,9	1,8	1,5	2,5	14,9	100,0
<b>Total</b>	<b>3,9</b>	<b>12,8</b>	<b>43,0</b>	<b>22,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>12,8</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

**Tabla 23. Cuántos años lleva trabajando en la empresa según área de desempeño. Bogotá  
Porcentaje sobre el total (%). 2012**

A. Según rama de actividad (%)

	Personal Directivo	Administrativa	Producción	Comercial	Jurídica	Publicidad y Mercadeo	Sistemas
Industria	10,4	7,3	5,7	5,1	6,6	4,4	4,6
Comercio	8,0	6,1	5,3	4,4	6,5	4,4	4,6
Servicios	8,4	5,5	4,1	3,5	4,8	3,8	3,9
<b>Total</b>	<b>8,8</b>	<b>6,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>

B. Tamaño de empresa (%)

	Personal Directivo	Administrativa	Producción	Comercial	Jurídica	Publicidad y Mercadeo	Sistemas
Microempresas	6,7	5,5	4,5	4,1	6,8	3,6	2,6
Pequeñas	9,7	6,5	5,2	4,2	4,8	2,8	3,5
Medianas y Grandes	11,2	8,6	7,9	6,4	5,7	4,9	4,9
<b>Total</b>	<b>8,8</b>	<b>6,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

#### 2.4.2 Nicho de mercado

La Encuesta de Demanda Laboral también encontró que del total de establecimientos, el 95,1% tuvo a Bogotá o los municipios de Cundinamarca como principal nicho de mercado para comercializar sus productos. Como solo 4,1% de las empresas vendió los bienes y servicios que elabora en el resto del país y 0,8% en el exterior, se confirma que la vocación del tejido productivo de la ciudad es el mercado local.

Esta información la ratifican otras encuestas similares como la realizada por Yanhass para *Invest in Bogotá* sobre clima de negocios donde afirma que tan solo el 0,12% de la producción se vende en el extranjero mientras que para el 97,34% su principal mercado es Bogotá.

En cuanto a las exportaciones industriales, la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) muestra un resultado más favorable respecto a las exportaciones de las empresas. Según la encuesta, el 11,6% de las ventas se realizan en el exterior. Es preciso aclarar que esta información corresponde exclusivamente a empresas medianas y grandes, que representan apenas el 1% del universo empresarial según el censo de 2005.

Volviendo a los resultados de la Encuesta de Demanda Laboral, la industria presenta un mayor número relativo de empresas que transaron sus bienes y servicios en el exterior (1,1%) seguido de servicios (0,9%). De hecho, se estima que el 60% de las exportaciones de servicios se realizan desde la capital.

Desde el punto de vista del tamaño del establecimiento, a mayor número de ocupados de la firma, mayor fue la proporción de empresas que dirige sus productos fuera de la ciudad. Son entonces las empresas exportadoras las que mayor oportunidad tienen de aumentar la demanda laboral.

**Tabla 24. Lugar de comercialización de los bienes y servicios. Bogotá**  
**Porcentaje sobre el total (%). 2012**

A. Según rama de actividad

	Bogotá	Cundinamarca	Otra región	Fuera del país
Industria	89,0	1,8	8,1	1,1
Comercio	95,4	1,2	3,0	0,5
Servicios	94,3	0,9	3,8	0,9
<b>Total</b>	<b>93,9</b>	<b>1,2</b>	<b>4,1</b>	<b>0,8</b>

B. Según tamaño del establecimiento

	Bogotá	Cundinamarca	Otra región	Fuera del país
Microempresas	97,6	0,7	1,5	0,2
Pequeñas	84,7	3,0	10,0	2,3
Medianas y Grandes	65,4	4,6	25,4	4,6
<b>Total</b>	<b>93,9</b>	<b>1,2</b>	<b>4,1</b>	<b>0,8</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### 2.4.3 Aspectos relevantes para la selección de personal

Con el propósito de conocer los factores determinantes para las empresas cuando seleccionan su personal, la Encuesta de Demanda Laboral indagó sobre qué tan importantes son las habilidades laborales y las características personales para los establecimientos cuando seleccionan personal.

Las competencias laborales son entendidas como las capacidades o habilidades que les permiten a las personas desarrollar una actividad productiva. Usualmente estas son adquiridas mediante la educación tradicional, ya que le permite a los individuos obtener los conocimientos y desarrollar las capacidades requeridas para desempeñar un arte u oficio. Estas competencias, conocidas como habilidades fuertes o *hard skills*, son complementarias a las habilidades blandas o *soft skills*, las cuales agrupan todas aquellas relacionadas con la conducta, la personalidad y la cultura, que facilitan a las personas desarrollar sus actividades laborales de forma coordinada y eficiente.

Por su parte, las características personales son aquellos elementos innatos a cada individuo, tales como la edad, el estado civil, el sexo y el lugar de nacimiento, entre otros, que no están estrictamente relacionados con las actitudes o las capacidades laborales, y que podrían ser factores relevantes o discriminantes en la selección de personal.

## Habilidades laborales empresariales

La Encuesta de Demanda Laboral solicitó a los establecimientos encuestados calificar entre 1 y 5 la importancia de las habilidades laborales, siendo 1 'poco importante' y 5 'muy importante'. Como resultado se encontró que las habilidades más relevantes fueron la ética laboral (4,6), el trabajo en equipo (4,1), la experiencia específica (3,9), la expresión oral y escrita (3,8) y la planificación (3,8) (ver cuadro 13). Por el contrario, la resolución de problemas (3,6), la educación específica (3,6), el trabajo bajo presión (3,1), el manejo de software ofimático (2,4) y un segundo idioma (1,8) presentaron las menores calificaciones (ve tabla 26).

En otras palabras, los establecimientos productivos consideraron que las competencias blandas –como ética laboral integral, capacidad para laborar en equipo y excelente expresión oral y escrita– son fundamentales para escoger el personal, lo que no implica que sean menos importantes las habilidades fuertes –tales como educación y experiencia específica–, ya que las primeras son complementarias de estas últimas.

Al ser analizados estos resultados según la actividad económica a la que pertenece la firma, se encontraron ligeras diferencias. Por una parte, existe una menor valoración de la expresión oral y escrita en el sector fabril y del trabajo bajo presión en comercio, mientras que, por otra, se encuentra mayor relevancia del manejo de software, la planeación y la capacidad de análisis y de síntesis en las actividades relacionadas con los servicios. Se creería entonces que, salvo los casos mencionados, las empresas valoran de igual forma las habilidades y capacidades laborales independientemente del sector de la economía a que pertenezcan.

Respecto al tamaño, las empresas medianas y grandes demandan personal con capacidades más complejas que garanticen los niveles de productividad que requieren mantener esta clase de firmas. En este sentido, cualidades como trabajar bajo presión, tener una buena capacidad de análisis y síntesis y contar con experiencia específica aumentan su importancia relativa en este grupo de empresas.

De otra parte, se destaca que tan solo el 3,6% de los ocupados requirieron un segundo idioma para el desempeño de sus actividades, principalmente inglés (76% de las ocasiones el segundo idioma que se requiere es inglés) (ver tabla 25). La encuesta de clima de negocios realizada por Yanhass con Invest In Bogotá mencionada anteriormente ratifica esta tendencia. Ahora, en este pequeño universo son las empresas de servicios (65,4%) y las medianas y grandes (86,2%) las que más demandan el segundo idioma.

**Tabla 25. Ocupados que requirieron un segundo idioma para el desempeño de las actividades. Bogotá**  
**Resultados para el 3,6% de la muestra que respondió afirmativamente. 2012**

A. Rama de actividad		B. Tamaño del establecimiento	
%		%	
Industria	17,8	Microempresas	3,6
Comercio	16,8	Pequeñas	10,2
Servicios	65,4	Medianas y Grandes	86,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### Importancia de los aspectos personales en la selección de personal

Respecto a las características individuales, la presentación personal fue el elemento más importante señalado por los establecimientos dentro del proceso de selección. Mediante el mismo procedimiento de calificación desarrollado con las habilidades laborales, esta investigación halló que la presentación personal fue el aspecto más relevante (4,5), con una calificación dos veces superior respecto a la obtenida por los demás elementos explorados (ver tabla 27).

Debe resaltarse, además, que los otros factores individuales para la contratación, como tenencia de hijos (1,7), estado civil (1,5), religión (1,4), identificación étnica (1,4) y lugar de nacimiento (1,4), no revisten mayor importancia para las firmas cuando seleccionan su personal. Como el lugar de nacimiento obtuvo la peor calificación, se confirma la escasa o nula discriminación existente en el mercado laboral del Distrito Capital respecto a la región de procedencia del trabajador.

Las características personales no presentan mayores diferencias al ser analizadas según las ramas de actividad económica. Sin embargo, en el sector servicios importa un poco más la presentación personal y la edad, en tanto que en industria es menos relevante la presentación personal.

Según el tamaño del establecimiento, las únicas diferencias se hallan en la edad, el género y la tenencia de hijos. En el primer caso, a medida que aumenta el tamaño de la firma se incrementa la cualificación de la edad, hecho relacionado con la preferencia que poseen las empresas de mayor tamaño por un personal con edad, experiencia y conocimientos adecuados, ya que el costo de oportunidad de contratar el personal errado es alto.

**Tabla 26. Importancia de las competencias en la selección de personal.  
Bogotá**

**Calificación promedio entre 1 (poco importante)  
y 5 (muy importante). 2012**

A. Según rama de actividad

Competencias	Industria	Comercio	Servicios	Total
Ética laboral	4,6	4,6	4,6	4,6
Trabajo en equipo	4,2	4,0	4,1	4,1
Experiencia específica	3,9	3,8	3,9	3,9
Expresión oral y escrita	3,6	3,9	3,9	3,8
Planificación	3,7	3,7	3,8	3,8
Toma de decisiones	3,8	3,8	3,9	3,8
Capacidad de análisis y síntesis	3,5	3,6	3,7	3,6
Resolución de problemas	3,6	3,6	3,7	3,6
Educación específica	3,6	3,6	3,7	3,6
Trabajo bajo presión	3,2	2,9	3,2	3,1
Manejo de software ofimático	2,2	2,3	2,6	2,4
Un segundo idioma	1,7	1,8	1,9	1,8

B. Según tamaño del establecimiento

	Micro	Pequeña	Medianas y Grandes	Total
Ética laboral	4,6	4,7	4,8	4,6
Trabajo en equipo	4,0	4,4	4,5	4,1
Experiencia específica	3,8	3,9	4,1	3,9
Expresión oral y escrita	3,8	3,9	3,9	3,8
Planificación	3,8	3,8	3,9	3,8
Toma de decisiones	3,8	3,9	4,0	3,8
Capacidad de análisis y síntesis	3,6	3,8	4,1	3,6
Resolución de problemas	3,6	3,8	3,9	3,6
Educación específica	3,6	3,8	3,9	3,6
Trabajo bajo presión	2,9	3,7	4,0	3,1
Manejo de software ofimático	2,3	2,8	3,2	2,4
Un segundo idioma	1,8	2,0	2,3	1,8

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

**Tabla 27. Importancia de los aspectos personales en la selección de personal. Bogotá**  
**Calificación promedio entre 1 (poco importante) y 5 (muy importante). 2012**

A. Según rama de actividad

Aspectos personales	Industria	Comercio	Servicios	Total
Presentación personal	4,3	4,5	4,6	4,5
Edad	2,4	2,3	2,4	2,3
Género	2,1	2,0	2,0	2,1
Tenencia de hijos	1,7	1,7	1,7	1,7
Estado civil	1,6	1,5	1,6	1,5
Religión	1,5	1,4	1,5	1,4
Identificación étnica	1,4	1,4	1,5	1,4
Región de nacimiento	1,4	1,4	1,4	1,4

B. Según tamaño del establecimiento

	Micro	Pequeña	Medianas y Grandes	Total
Presentación personal	4,5	4,5	4,5	4,5
Edad	2,3	2,5	2,7	2,3
Género	2,0	2,2	2,2	2,1
Tenencia de hijos	1,7	1,8	1,9	1,7
Estado civil	1,5	1,6	1,6	1,5
Religión	1,4	1,5	1,5	1,4
Identificación étnica	1,4	1,5	1,5	1,4
Lugar o región de nacimiento	1,4	1,4	1,5	1,4

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### Vinculación de población vulnerable

En cuanto a la vinculación de población vulnerable, tan solo el 0,3% de las empresas tenían vinculado personal con alguna discapacidad, siendo principalmente el sector industrial el que los contrata (41%), seguido de comercio (33%) y servicios (26%), mientras que, por tamaño, el 74% se encuentran en empresas medianas y grandes.

No obstante, el 34% de las empresas afirma que vincularía dicho personal, prefiriendo una discapacidad motriz para su selección (74,5%) o sensorial (36,7%) frente a una visual (12,4%), cognitiva (10%) o psicosocial (8,5%). Esta información puede consultarse en la tabla 28.<sup>37</sup>

<sup>37</sup>La pregunta realizada es acerca de si contrataría o no personal con alguna discapacidad de ese tipo. Por lo tanto la suma de ellas no es 100%.

**Tabla 28. Establecimientos que contratarían personal en condición de discapacidad. Bogotá 2012**

A. Rama de actividad

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Motriz	70,6	75,9	74,4	74,5
Sensorial visual	11,2	14,4	10,6	12,4
Sensorial Auditiva	48,1	34,1	35,0	36,7
Psicosocial	6,4	10,2	7,7	8,5
Cognitiva	7,0	10,5	10,8	10,0

B. Tamaño del establecimiento

	Microempresas	Pequeñas	Medianas y Grandes	Total
Motriz	74,4	74,6	74,9	74,5
Sensorial visual	11,7	14,1	15,1	12,4
Sensorial Auditiva	35,7	40,1	38,4	36,7
Psicosocial	7,8	10,7	10,5	8,5
Cognitiva	8,9	13,3	13,2	10,0

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### Formación para el trabajo

A la hora de capacitar a los trabajadores las habilidades blandas que resultaron indispensables en la selección de personal, pierden relevancia y no constituyen temas prioritarios de capacitación al interior de las empresas.

La formación para el trabajo reúne todas aquellas actividades que les permite a las personas generar o adaptar sus habilidades y capacidades laborales a lo largo del ciclo de vida laboral.

Durante 2012, de acuerdo con la Encuesta de Demanda Laboral, 34,4% de los establecimientos realizaron acciones para mejorar las competencias laborales de sus trabajadores (ver tabla 29). Esta magnitud aumentó si las empresas pertenecieron a los sectores servicios (43,8%) e industria (37,9%) y disminuyó en el caso de comercio (26,6%).

**Tabla 29. Establecimientos que capacitaron su personal. Bogotá  
Porcentaje sobre el total de establecimientos (%). 2012**

A. Rama de actividad		B. Tamaño del establecimiento	
%		%	
Industria	37,9	Microempresas	26,3
Comercio	26,6	Pequeñas	60,9
Servicios	43,8	Medianasy Grandes	82,6
<b>Total</b>	<b>34,4</b>	<b>Total</b>	<b>34,4</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### Programas en los que se formó el personal (capacitaciones)

Al indagar sobre los temas en los que se formó el personal con mayor frecuencia, sobresalen aquellos relacionados con la producción (33%), comercialización (26,4%), seguridad en el trabajo (23,9%), administración (18,9%), uso eficiente de los recursos y medio ambiente (11,8%), manejo de sistemas y software (11,5%) y valores y ética laboral (8,2%) (Ver tabla 30).

El sector servicios sobresalió frente a los demás por capacitar con mayor frecuencia a sus trabajadores en temas como sistemas o manejo de software (13,2%), valores éticos (9,1%), planificación (7,5%), resolución de problemas (7,3%), presentación personal (7%) y toma de decisiones (5,9%). Industria, por su parte, lo hizo en los tópicos de producción (46,8%), seguridad en el trabajo (41,6%), administración (21,4%) y utilización eficiente de los recursos y el medio ambiente (14,5%). Comercio, por su parte, solo se destacó por presentar una mayor recurrencia a la hora de capacitar a su personal, abarcando principalmente temas de mercadeo (39,3%) y publicidad (6,5%).

En cuanto al tamaño del establecimiento, los que emplearon un mayor número de personas capacitaron en mayores proporciones en temas como la administración, la seguridad en el trabajo, sistemas o manejo de software, comercialización y producción. Sobresale la importancia que adquiere la formación en trabajo bajo presión en las empresas medianas y grandes así como en toma de decisiones.

**Tabla 30. Temas en los que se formó el personal. Bogotá  
Porcentaje sobre el total de establecimientos que capacitaron su personal  
(%). 2012**

A. Según la actividad económica

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Producción	46,8	26,0	33,4	33,0
Comercialización	19,4	39,3	18,8	26,4
Seguridad en el trabajo	41,6	20,8	19,3	23,9
Administración	21,4	17,1	18,4	18,9
Utilización eficiente de recursos y/o medio ambiente	14,5	9,7	12,3	11,8
Sistemas o manejo de software	7,8	11,1	13,2	11,5
Valores y ética laboral	5,9	7,8	9,1	8,2
Planificación	6,5	5,9	7,5	6,8
Resolución de problemas	6,2	5,6	7,3	6,6
Presentación personal	3,4	6,3	7,0	6,1
Toma de decisiones	4,7	5,6	5,9	5,7
Publicidad	4,9	6,5	4,7	5,4
Expresión oral y escrita	2,6	5,6	5,6	5,1
Trabajo bajo presión	2,8	4,3	4,8	4,4
Capacidad de análisis y síntesis	3,1	4,4	5,0	4,4
Un segundo idioma	1,8	2,0	3,8	2,8

B. Según tamaño del establecimiento

	Micro	Pequeñas	Medianas y Grandes	Total
Producción	28,0	39,8	41,4	33,0
Comercialización	22,2	28,9	39,6	26,4
Seguridad en el trabajo	10,8	39,8	50,6	23,9
Administración	10,2	25,0	45,1	18,9
Utilización eficiente de recursos y/o medio ambiente	7,3	17,3	21,5	11,8
Sistemas o manejo de software	7,0	14,9	24,5	11,5
Valores y ética laboral	4,2	13,3	15,6	8,2
Planificación	2,4	11,8	16,6	6,8
Resolución de problemas	2,9	9,2	17,2	6,6
Presentación personal	4,1	9,2	8,9	6,1
Toma de decisiones	3,0	7,7	13,2	5,7
Publicidad	3,3	6,2	12,9	5,4
Expresión oral y escrita	3,7	7,0	7,7	5,1
Trabajo bajo presión	1,4	5,1	15,6	4,4
Capacidad de análisis y síntesis	2,6	7,4	6,7	4,4
Un segundo idioma	0,7	3,8	10,1	2,8

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

## Principales motivos para despedir un trabajador

En cuanto a los principales motivos para despedir un trabajador, se encontró que por cada cien (100) despidos, treinta y nueve (39) obedecieron a la baja productividad o mal desempeño laboral, treinta (30) a problemas relacionados con el comportamiento o conducta inapropiada, trece (13) a ausentismo, diez (10) a razones económicas de la empresa, cuatro (4) a falta de habilidades específicas o inadecuada formación técnica y tecnológica, y cuatro (4) a otros motivos.

Este escenario cambia levemente al ser analizado según el sector de la economía al que pertenece la empresa. Frente a los demás sectores, en industria se presentan mayores despidos relativos por baja productividad o mal desempeño (41,6%) y ausentismo (15,9%); en servicios por problemas de comportamiento o conducta inapropiada (32,8%) y falta de habilidades específicas (4,1%), y en comercio por razones económicas de la empresa (12%), como se señala en la tabla 31.

Según el tamaño de las empresas, se encuentra, que el porcentaje de despidos causados por baja productividad o mal desempeño fueron prácticamente los mismos. No obstante, sobresale que las empresas de mayor tamaño son menos tolerantes con el incumplimiento del horario de los trabajadores –puesto que los despidos por esta causa se incrementan de 12,5% en los microestablecimientos a 16,9% en las firmas grandes–, y menos propensas a despedir empleados por razones económicas –la proporción de despidos por esta causa cae de 13,8% en las microempresas a 6,4% en los grandes establecimientos–.

Cabe resaltar que a pesar de que los problemas de comportamiento son el segundo principal motivo de despido, la importancia relativa dentro de los programas de formación es baja comparada con las asociadas a productividad y competitividad.

**Tabla 31. Principales motivos por los que se despidió personal. Bogotá  
Porcentaje sobre el total de establecimientos que despidió personal (%).  
2012**

A. Rama de actividad

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Baja productividad o mal desempeño	41,6	39,5	36,8	38,9
Problemas de comportamiento o conducta inapropiada	27,4	27,5	32,8	29,6
Ausentismo	15,9	11,8	13,7	13,5
Razones económicas de la empresa	9,1	12,0	7,9	9,7
Otro motivo	3,4	4,5	3,4	3,9
Falta de habilidades específicas	1,7	2,9	4,1	3,2
Inadecuada formación técnica o académica	0,9	1,9	1,3	1,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

B. Tamaño del establecimiento

	Micro	Pequeñas	Medianas y Grandes	Total
Baja productividad o mal desempeño	38,4	40,2	37,9	38,9
Problemas de comportamiento o conducta inapropiada	25,8	35,0	29,2	29,6
Ausentismo	12,5	11,8	16,9	13,5
Razones económicas de la empresa	13,8	6,9	6,4	9,7
Otro motivo	5,0	3,0	3,3	3,9
Falta de habilidades específicas	3,2	2,5	3,9	3,2
Inadecuada formación técnica o académica	1,3	0,6	2,5	1,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

#### 2.4.4 Selección de personal

Los establecimientos, independientemente de su tamaño o de su actividad económica, registran la salida de trabajadores y la entrada de otros para sustituir a los primeros. En otras palabras, las empresas contratan personal para reemplazar las vacantes ocasionadas por despidos, renuncias, licencias, incapacidades o pensionados, proceso que será entendido como rotación de personal.

#### Mecanismos de establecimientos para encontrar personas idóneas que ocupen vacantes

“La recomendación de los empleados fue el principal mecanismo para encontrar personal para sus vacantes”

Existen diferentes canales o mecanismos mediante los cuales los establecimientos buscan las personas idóneas para ocupar las vacantes. Estas pueden clasificarse en formales e informales. Los primeros, en los que se encuentran los anuncios en medios de comunicación y las agencias de intermediación laboral públicas y privadas, se caracterizan por la presencia de una institución intermediaria entre los aspirantes y los empleadores. Por el contrario, los mecanismos informales, además de carecer de una

entidad intermediaria, se basan en la obtención de postulantes a través del uso de redes sociales, del boca a boca, y mediante las recomendaciones de los trabajadores, los familiares o los amigos.

Al indagar sobre los mecanismos usados por los establecimientos para encontrar su personal vacante, la encuesta determinó que la recomendación de personal por parte de un trabajador, un familiar, un amigo o un colega fue el principal medio empleado, puesto que seis de cada diez empresas manifestaron usarlo.

Esto debido a que la recomendación de personal por parte de los trabajadores o un tercero, pese a ser un mecanismo de búsqueda informal, presenta menores costos monetarios –como los cobrados por las agencias de intermediación laboral– y de oportunidad –como los adyacentes a la falta de experiencia del personal aspirante en los sistemas de intermediación laboral de las instituciones educativas–. Además, la recomendación de personal contiene implícitamente valores como la sinceridad, la confianza y la reputación, que buscan generar o fortalecer las relaciones laborales o sociales, según el caso.

Otros mecanismos de búsqueda considerados fueron los avisos en prensa, radio o internet (25,2%), los avisos en el establecimiento (17,6%) y las agencias de intermediación laboral (14,8%). Llama la atención que los sistemas de intermediación laboral del Sena<sup>38</sup> (6,7%) y las universidades (5,4%) fueran los mecanismos menos utilizados, como se aprecia en la tabla 32. En el caso de las universidades, este fenómeno ocurre debido a que los sistemas de intermediación laboral de las instituciones educativas, al enfocarse exclusivamente en sus egresados, ofrecen en la mayoría de los casos individuos con escasa o nula experiencia, lo que los hace poco atractivos a la demanda de trabajadores de las firmas.

Según rama de actividad económica, se encuentra algunas diferencias sobre los canales de búsqueda de trabajadores. Se destaca, por ejemplo, que industria fue el sector que más utilizó agencias de intermediación laboral (18,3%) y el sistema de información laboral del Sena (8,7%). Comercio fue el que más recurrió a la recomendación de personal (63,2%) y menos usó los avisos en prensa, radio o internet (20,7%), mientras servicios recurrió en mayor proporción a agencias de intermediación laboral (11,7%) y menos a los sistemas de información laboral universitarios (7,2%).

Analizado según el tamaño del establecimiento, al incrementarse el número de trabajadores, mayor es la proporción de empresas que utiliza mecanismos formales de búsqueda de personal. En el caso de los avisos en prensa, radio o internet y de las agencias de intermediación laboral, la capacidad económica de las empresas de mayor tamaño explica su uso, mientras que en los sistemas de intermediación laboral de institutos educativos, su mayor utilización responde a la necesidad de personal más calificado por parte de empresas medianas y grandes.

---

<sup>38</sup> Actualmente Agencia Pública de Empleo, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2852 de 2013, artículo 16.

Producto de estas tendencias, en las microempresas la recomendación de personal (71,1%) y los avisos en los sitios de trabajo (18,5%) son los principales medios de búsqueda, en tanto que en las grandes firmas los avisos en prensa radio o internet (59,6%), la recomendación de personal (43,3%) y la contratación de agencias privadas de intermediación laboral (34,6%) son las más usadas (ver tabla 32).

**Tabla 32. Mecanismos para encontrar el personal vacante. Bogotá.  
Porcentaje sobre el total de establecimientos que rotaron su personal (%).  
2012**

A. Según rama de actividad

	Industria	Comercio	Servicios	Total
Recomendación del personal o un tercero	55,6	63,2	58,3	59,5
Avisos en prensa, radio o internet	28,9	20,7	27,0	25,2
Avisos en el establecimiento	16,6	17,6	18,7	17,6
Agencia de intermediación laboral	18,3	16,4	11,7	14,8
Sistemas de información laboral del Sena	8,7	5,6	6,6	6,7
Sistemas de información laboral universitarios	5,0	3,6	7,2	5,4
Otro mecanismo	0,8	1,5	2,8	2,0

B. Según tamaño del establecimiento

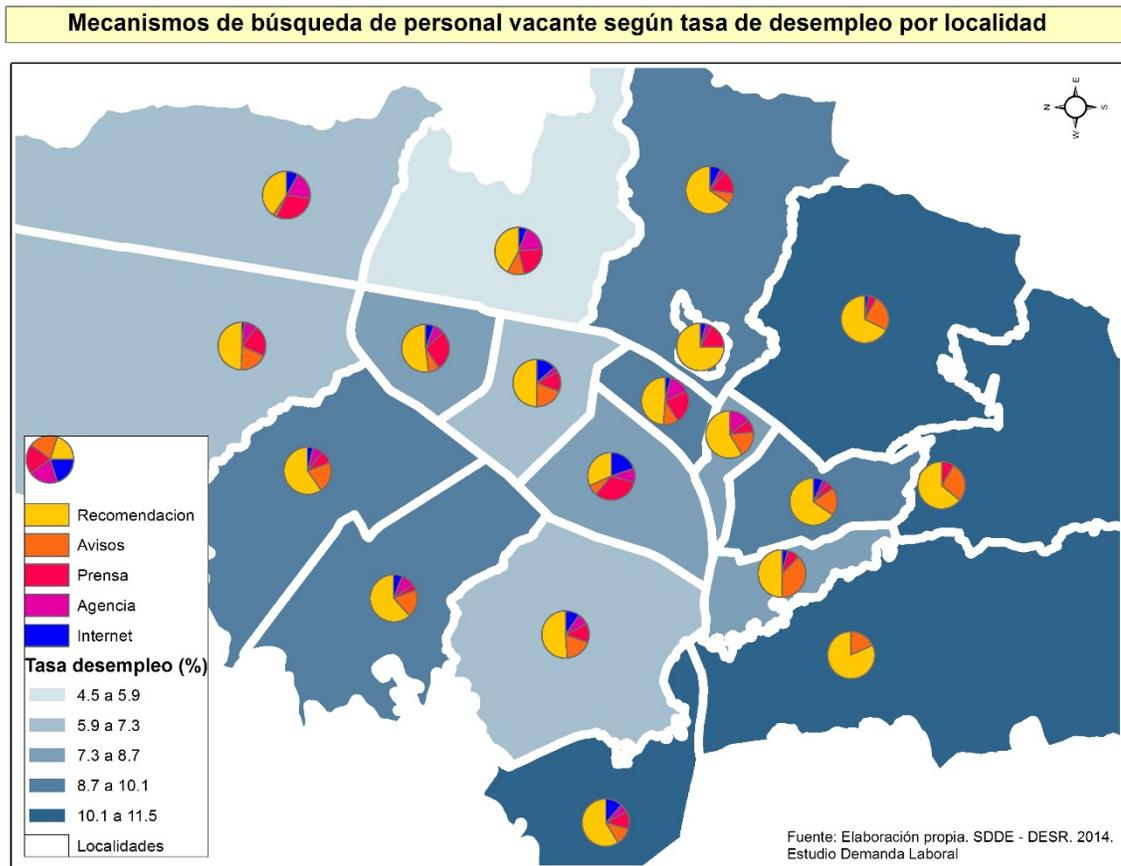
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Recomendación del personal o un tercero	71,1	52,8	44,1	43,3	59,5
Avisos en prensa, radio o internet	13,3	27,3	39,3	59,6	25,2
Avisos en el establecimiento	18,5	19,6	13,1	12,5	17,6
Agencia de intermediación laboral	7,4	15,0	27,6	34,6	14,8
Sistemas de información laboral del Sena	0,8	9,7	15,2	15,4	6,7
Sistemas de información laboral universitarios	1,9	5,3	12,4	14,4	5,4
Otro mecanismo	0,4	1,7	4,1	8,6	2,0

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

Esta información sobre los mecanismos para encontrar personal que ocupe las vacantes generadas en el establecimiento debe dar importantes luces para la implementación de los instrumentos de esta política. Por ejemplo, si se toma la información de mecanismos para encontrar personal vacante por localidades y se relaciona con la tasa de desempleo de las localidades, se tendrá información valiosa y oportuna para decidir, por ejemplo, la ubicación de los Centros de Empleo del Sistema Público de Empleo del Distrito y sus quioscos (ver Mapa 1).

De esta forma, la encuesta también permite territorializar las políticas públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada sector de la ciudad. No obstante, no se incluye los detalles de los resultados por localidad en el presente documento.

## Mapa 2. Mecanismos de búsqueda de personal vacante y tasa de desempleo por localidad en Bogotá 2012.



Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta de Demanda Laboral, las empresas que rotaron el personal se demoraron en promedio 17,1 días en encontrar y contratar a los individuos que entrarían a laborar. Un tiempo bastante eficiente si se tiene en cuenta que en Bogotá, en promedio una persona demora hasta 17 semanas en encontrar trabajo.

En el caso de las empresas que buscaban llenar una vacante nueva, los tiempos se aumentan un poco. En promedio se tardaron 25,3 días en ocupar las nuevas vacantes (ver tabla 33).

La eficiencia en la ocupación de vacantes a través de los mecanismos directos explica en gran medida la mayor utilización de esta vía para ubicar personal idóneo. No obstante, se debe tener en cuenta que en 2012, periodo de referencia de los resultados de la encuesta, no existía aún los sistemas públicos de empleo que, mediante el Decreto 2852 de 2013, obliga a las empresas a publicar sus vacantes a través de este medio. Es muy probable que los resultados de medios de búsqueda

hayan cambiado su tendencia después de la implementación de dichos centros a partir de 2014.

**Tabla 33. Días promedio para encontrar el nuevo personal. 2012**

A. Rama de actividad

Días en encontrar el nuevo personal	
Industria	24,6
Comercio	27,2
Servicios	23,3
<b>Total</b>	<b>25,3</b>

B. Tamaño del establecimiento

Días en encontrar el nuevo personal	
Microempresas	29,2
Pequeñas	23,4
Medianas y Grandes	23,5
<b>Total</b>	<b>25,3</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

### **Demanda laboral no satisfecha**

En cuanto a la demanda laboral no satisfecha, asociada a que el perfil buscado es escaso en el mercado de trabajo o no existen suficientes trabajadores con la formación y/o la experiencia necesaria para satisfacer el número de puestos de trabajo que los requieren. Esta situación se presenta, principalmente, porque las instituciones que forman trabajadores no se adaptan –en cantidad y calidad– a la misma velocidad a las necesidades de las empresas en términos de formación para el trabajo.

Independientemente del desfase entre la oferta y demanda por profesiones y oficios específicos, así como por la cantidad o la calidad en la formación, las firmas también pueden presentar dificultades a la hora de conseguir un determinado perfil, bien sea porque ofrecen remuneraciones o formas de contratación que no satisfacen a los trabajadores idóneos para el puesto, o porque utilizan mecanismos de búsqueda de personal que no destruyen las asimetrías de información existentes en el mercado de trabajo.

De acuerdo con la Encuesta de Demanda Laboral, solo 3,1% de establecimientos en el Distrito registraron durante 2012 vacantes que no pudieron ser suplidas (ver tabla 34). En otras palabras, tres de cada cien establecimientos se enfrentaron a una situación en la que no encontraron en el mercado de trabajo el perfil requerido para la vacante disponible.

Según la rama de actividad económica, las firmas dedicadas a las labores industriales fueron las más afectadas por esta situación (4,3%), mientras las comerciales fueron las que menos se afectaron (2%). Según el tamaño de la empresa, a mayor tamaño se incrementó la proporción de firmas que no encontró el perfil requerido: 2,3% de las microempresas presentaron vacantes que no pudieron ser suplidas, en tanto que este indicador ascendió a 9,7% en las medianas y grandes.

Estos registros pueden explicarse en los mayores requerimientos de educación y experiencia específica que demandan las empresas del sector fabril y las firmas medianas y grandes para satisfacer su personal.

**Tabla 34. Establecimientos con demanda laboral no satisfecha. Bogotá**  
**Porcentaje sobre el total de establecimientos (%). 2012**

A. Rama de actividad		B. Tamaño del establecimiento	
	%		%
Industria	4,3	Microempresas	2,3
Comercio	2,0	Pequeñas	4,8
Servicios	3,9	Medianas y Grandes	9,7
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>Total</b>	<b>3,1</b>

Fuente: SDDE - Encuesta de Demanda Laboral

#### 2.4.5 Dignificación del Empleo Público

Tras la reforma realizada en 2005<sup>39</sup> que ordena ajustar las plantas de personal al sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, el nivel ejecutivo es suprimido y los niveles administrativo, auxiliar y operativo se fusionan en el nivel asistencial, lo cual ocasiona una reducción del personal que dificulta el normal desarrollo de las actividades de la administración distrital. Como consecuencia aumentaron las contrataciones por órdenes de prestación de servicios.

Así, la situación del empleo público en 2011 estaba caracterizada por la predominancia de los contratistas en las entidades, organismos y órganos de control del Distrito. El 56,8% del personal fue vinculado a través de órdenes de prestación de servicios (31.366 personas). Algunos de estos contratos tenían por objeto temas misionales y/o de carácter recurrente que deben ser desempeñados por trabajadores de planta (ver tabla 35).

<sup>39</sup> Acuerdo Distrital 199 de 2005, que ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005.

**Tabla 35. Situación del empleo público en Bogotá a 2011<sup>40</sup>.**

Tipo de contrato y categoría	Total	%
Empleados Públicos	18.592	33,7
Trabajadores Oficiales	3.237	5,9
Supernumerarios	2.010	3,6
Contratistas	31.366	56,8
<b>TOTAL</b>	<b>55.205</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital

Ante esta situación, la actual Administración de la ciudad se ha propuesto convertir al Distrito en un empleador ejemplar. Es por ello que, atendiendo al mandato del tercer eje del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, que en el artículo 43 ordena poner en marcha un programa de dignificación del empleo público, el Distrito ha venido avanzando en la vinculación a la planta de personal de todos los servidores públicos que realicen funciones misionales, en concordancia con lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009.

En este contexto, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, DASCD, cuenta con el Programa "Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional", que contiene el proyecto de inversión "Dignificación del empleo público", que corresponde a la meta 458 del Plan: Formalizar el empleo público requerido para el cumplimiento de la Gestión en el 100% de las entidades distritales, adecuando la estructura organizacional a los nuevos retos institucionales y a las metas de desarrollo del Distrito.

El objetivo general de este proyecto de inversión, es "dignificar el empleo público en el Distrito Capital y promover el respeto por el empleo decente, mediante la formalización de plantas de empleo de las entidades, fortalecimiento de las competencias del administrador del talento humano distrital, el estímulo al servidor público distrital y la investigación en los componentes de gestión pública, talento humano y el empleo para estructurar y evaluar los criterios técnicos para la toma de decisiones en el distrito".

---

<sup>40</sup> Son trabajadores oficiales quienes prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo (artículo 5 decreto 3135 de 1968, artículo 3 decreto 1848 de 1969 y artículo 3 decreto 1950 de 1973).

Los empleados públicos son los trabajadores del estado vinculados mediante una relación legal y reglamentaria, y cualquier controversia que se suscite en materia laboral será ventilada bajo la jurisdicción contenciosa administrativa (artículo 5 decreto 3135 de 1968, artículo 2 decreto 1848 de 1969, artículo 3 decreto 1950 de 1973, artículo 1 ley 909 de 2004).

Los supernumerarios son trabajadores contratados para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones o para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio. En ningún caso la vinculación de un supernumerario puede exceder el término de tres meses, salvo autorización especial del gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores (artículo 83 decreto nacional 1042 de 1978)

A la fecha, esta importante iniciativa del gobierno de la ciudad, registra importantes avances que reafirman el compromiso de la ciudad con el trabajo decente y digno. A continuación se presentan de forma breve los principales logros.

**Tabla 36. Avances Generales Formalización Empleo Público en Bogotá. 2012 – 2014  
Número**

Tipo de vinculación	Conceptos solicitados al DASCO	Conceptos favorables emitidos DASCO	Entidades distritales	Cargos aprobados a crear concepto DASCO	Cargos formalizados Distrito Capital
Empleos permanentes	52	22	20	4.986	2.070
Empleos carácter temporal	55	50	41	9.006	5.470*
Contrato término fijo	5	3	1	1.344	1.344
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>75</b>	<b>62</b>	<b>15.336</b>	<b>8.884</b>

Fuente: Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital

\* Total Creados 6223; Inactivos 753; Activos 5470

De esta forma, hasta el momento se han formalizado 8.884 trabajadores del Distrito que corresponden a más del 25% del total de contratistas que había en 2011. Lo cual, a su vez, es un poco más de la mitad del número total de cargos aprobados tras el concepto técnico del DASCO (15.336), que corresponde a casi la mitad de los contratistas que tenía la administración distrital en 2011.

Es importante señalar que del total de trabajadores formalizados, 2.070 se han vinculado a empleos permanentes, distribuidos según entidad, como se describe en la tabla 37.

**Tabla 37. Empleos permanentes creados en el Distrito Capital. 2012 – 2014**

Entidad	Cargos creados
Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos	257
Instituto para la Economía - IPES	84
Transmilenio S.A	423
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	125
Unidad Administrativa Especial de Servicios Catastro Distrital - UAECD	205
Consejo de Bogotá D.C	82
Secretaría de Gobierno (Carcel Distrital )*	69
Secretaría Distrital de la Mujer*	95
Secretaría Distrital de Planeación	264
Contraloría de Bogotá D.C (122)	103
Personería Distrital	44
Secretaría Distrital de Salud	248
Fondo de Vigilancia y Seguridad	71
<b>TOTAL</b>	<b>2.070</b>

Fuente: Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital

Adicionalmente, a la fecha se han creado formalmente un total de 6.223 empleos temporales en 36 entidades distritales, de los cuales están inactivos 753 y activos 5.470 en 27 entidades (incluye 35 de 4 empresas sociales del Estado).

Es importante señalar que 1.702 empleos temporales activos corresponden a gastos de funcionamiento (31%), mientras 3.768 empleos temporales activos corresponden a gastos de Inversión (69%).

## 3 Justificación

---

Los antecedentes que dieron origen al concepto de trabajo decente y a la acción internacional de la OIT a partir de finales del siglo XX, se desarrollaron en un contexto de deterioro de las condiciones laborales en la mayoría de los países industrializados, con 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.

En los países en desarrollo se presentó una gran heterogeneidad de trayectorias, 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 al interior de sus sociedades, fueron canalizadas 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. Después de más de una década de múltiples esfuerzos, el concepto de trabajo decente ha logrado aceptación y aplicación entre gobiernos, empleadores, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales. 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 este contexto, las agendas subnacionales de trabajo decente han empezado a ser visibles y su importancia y necesidad resultan indiscutibles.

Bogotá no ha sido ajena a estas transformaciones, el diagnóstico del trabajo decente realizado en la ciudad muestra que Bogotá presenta varios déficit interrelacionados de trabajo decente y digno que se constituyen en retos de política. A manera de síntesis y de acuerdo a los objetivos estratégicos del trabajo decente, tenemos que en materia de:

Oportunidades de empleo e ingresos: Bogotá se sitúa por encima del promedio de las demás ciudades y del país en materia de generación, persisten problemas relacionados con el tipo de trabajo que se genera: la calidad del empleo y constituye uno de los elementos estructurales más difíciles de combatir para el logro del trabajo decente. Adicionalmente, el que haya jóvenes que no estén trabajando ni estudiando (16.7% en 2014) representa un gran reto de política, lo cual se suma al tiempo que dura el desempleo que es mayor para los jóvenes, los menos educados y los adultos mayores.

Respecto a los ingresos, tenemos que existe una gran disparidad entre los trabajadores formales (un millón 660 mil pesos mensuales) y los informales (710 mil pesos al mes) y que los trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico son los que perciben menores ingresos.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales: especial mención merece la tasa de trabajo infantil, que si bien se ha reducido (11% en 2011 a 6,5% en 2013) debe eliminarse teniendo en cuenta que se trata de una vulneración flagrante de los derechos humanos. Respecto a las jornadas, en Bogotá el 35,3% de las y los trabajadores desarrollan jornadas laborales excesivamente largas.

Además, las relaciones laborales son de corta duración y existe alta rotación, lo cual se evidencia en una tasa de empleo precario de 12.7%.

Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo: las brechas de género en la ocupación (47,8%) y en los salarios (10,9%), entre otras variables, si bien son las más bajas del país, materializan la discriminación en acceso a oportunidades y un déficit de trabajo decente y digno, que debe buscar reducirse aún más hacia el futuro. Particularmente importante es el hecho de que el 30% de las mujeres en la capital ganen menos de un salario mínimo, mientras para los hombres esta proporción sea solo del 17%.

La no discriminación, vista como derecho fundamental del trabajo, también es un reto importante para Bogotá. Afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, adultos mayores, pobres extremos, desplazados, víctimas, habitantes de la calle, población LGBTI, trabajadores sexuales, expresidarios, entre otras poblaciones, ven condicionada su vinculación al mercado de trabajo de la ciudad y la forma como esta ocurre. Sin duda, políticas integrales con un centro en la garantía de un trabajo decente y digno, pueden contribuir a superar esta situación que en muchos casos es dramática.

Protección y seguridad social: los bajos niveles de acceso y cobertura de los sistemas de protección social reflejan la precarización laboral, pero también configuran restricciones al ejercicio de los derechos de las personas (en Bogotá en 2014 solo el 34,2% de las personas en edad de jubilación percibía una pensión, mientras solo el 46,9% de los trabajadores cotizaba a un fondo de pensiones). Se requiere consolidar un sistema de protección social que contribuya a la superación de la pobreza, y la búsqueda de una cobertura suficiente en seguridad social integral. Garantizar que un puesto de trabajo esté protegido por el derecho laboral es un reto que implica crear mecanismos que enfrenten la desregulación del mercado de trabajo, la fragmentación de las formas de vinculación laboral y la promoción de acciones para la superación de la discriminación. Objetivos posibles, pues si bien las variables esenciales son administradas por el gobierno nacional, la ciudad puede generar mecanismos, instrumentos y servicios que incidan sobre ellos de alguna manera.

Diálogo social y tripartismo: 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 abarca casi la totalidad de la población trabajadora; como se ha señalado la tasa de sindicalización para Bogotá en 2014 sólo cubre al 3,7% de la población ocupada. Así, la inmensa desprotección colectiva del trabajo es el gran déficit del trabajo decente y digno en Bogotá.

Este reconocimiento del déficit de trabajo decente y digno en la Ciudad y de la incidencia que pueden tener las políticas públicas locales para superarlo, ha conducido a que Bogotá haya incluido el trabajo decente y digno en el corazón de su PDD: Bogotá Humana, 2012-2016. Efectivamente, en su artículo 19 ha establecido que el eje transversal de toda su política es esta concepción del trabajo. Un reto sin duda profundo, pues hay una coincidencia plena entre la lucha contra la segregación que plantea el plan, y el diagnóstico de segmentación del mercado de trabajo y déficit de trabajo decente y digno en Bogotá.

La incorporación institucional que ha realizado Bogotá de esta apuesta, la constituye en una de las primeras ciudades en América Latina en ponerse a la vanguardia de este clamor democrático, lo que sin duda es una gran oportunidad para configurar una política que responda a las profundas problemáticas laborales de la ciudad, y que tenga en cuenta una concepción integral e integradora de su política económica, laboral y social. Esto no es posible de otro modo, pues a estas tres áreas están circunscritas las problemáticas del trabajo decente y digno en Bogotá.

Cabe señalar que la transversalidad del trabajo decente y digno de la Bogotá Humana, es un reto profundo para la política distrital desde varias dimensiones. En primer lugar, responder a las problemáticas antes descritas implica fortalecer las instituciones distritales para asumir un reto exigente<sup>41</sup>, disponer de recursos presupuestales importantes y ubicar como concepción central de política el trabajo decente y digno.

El logro del trabajo decente y digno es la posibilidad de hacer realidad la Bogotá Humana. Las políticas que consolidan, desarrollan e implementan el trabajo decente y digno en Bogotá, pueden ser los ejes de cumplimiento del actual plan de desarrollo y de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, PPPCDS, particularmente del Eje de Generación de Empleo e Ingresos. En consecuencia, es a través de la política pública de trabajo decente y digno como los habitantes de la ciudad pueden percibir la materialización de los postulados de su plan de desarrollo y de las estrategias contenidas en la PPPCDS sobre el particular. Dimensionarlo de esta manera permite posicionar el trabajo decente y digno como la visión central de la actual administración, al tiempo que responde a una apuesta de ciudad a 2038 contenida en la PPPCDS.

---

<sup>41</sup> No sólo la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) como ente rector de la política de trabajo decente y digno. Parte importante de la institucionalidad distrital, en especial las Secretarías de Integración Social, Educación, Hacienda, Salud y Planeación tienen un rol fundamental. Sobre este punto profundiza el capítulo 7.

Esta apuesta de la Ciudad, puede convertirse en ejemplo para otras ciudades del país. El impacto de Bogotá sobre otras regiones no se realiza únicamente por la interdependencia económica, sino también porque la ciudad marca una pauta en la elaboración de las políticas públicas para el resto del país. Construir una política pública además de beneficiar la competitividad de la economía local y nacional, puede tener un efecto contagio que cualifique el diseño y la ejecución de la política laboral en otros municipios.

Por todas estas razones, es imperioso que el Distrito adopte, como un compromiso que involucre a trabajadores(as), empleadores, gobierno y ciudadanía en general, una política pública de trabajo decente y digno, que además responda a su apuesta de política en materia de generación de empleo e ingresos contenida en la PPPCDS.

El ejercicio pleno de la ciudadanía en condiciones de dignidad pasa porque los y las habitantes de la ciudad puedan gozar de trabajos decentes y dignos.

## 4 Políticas laborales: ¿Qué pueden hacer las ciudades y cuáles han sido los avances en Bogotá?

---

La Administración Distrital de la “Bogotá Humana” ha propuesto un cambio de enfoque en la política de trabajo para la ciudad mediante la adopción del trabajo decente y digno como eje transversal, hecho reflejado en la meta 266 del Plan de Desarrollo. Este cambio de enfoque cuenta con importantes antecedentes que surgen de las distintas acciones que en materia de generación y promoción de empleo e ingresos han llevado a cabo las diferentes administraciones y que deben ser retomados para construir una política pública que tenga en cuenta las lecciones aprendidas.

Históricamente el Distrito ha emprendido valiosas iniciativas para la superación de la pobreza y la exclusión, al tiempo que ha promovido la competitividad, creando incluso una política “sombrija” de mediano y largo plazo: la PPCDS de Bogotá, siempre atendiendo a las competencias que tiene una ciudad para intervenir en el mercado de trabajo. Dichos instrumentos de política han sido desarrollados por diversas instituciones de la Administración Distrital, incluyendo a la SDDE, de reciente creación (2006) en el organigrama Distrital.

El diagnóstico general indica que muchas de estas intervenciones en materia laboral no han desarrollado su potencial al máximo y, en muchas ocasiones, no han logrado sus objetivos de inserción laboral, mejoramiento de las condiciones laborales y generación de ingresos para las poblaciones más afectadas por los fenómenos de pobreza y segregación. Adicionalmente, muestran incipientes desarrollos en la eliminación de brechas y sesgos de género y diferenciales en las ofertas de formación para el trabajo y en las demandas del mercado laboral y productivo.

El camino del trabajo decente y digno pasa por construir sobre lo construido, ello posibilitará el desarrollo de una propuesta de política pública a partir de los avances de la política laboral de la ciudad, definiendo dimensiones concretas y perfilando vacíos en las medidas implementadas. No se trata de iniciar una construcción de política desde cero sino de retomar los avances y de corregir o reorientar lo que resulte necesario.

Con esta apuesta, Bogotá da un paso enorme para proyectarse a nivel internacional – por la importancia que el trabajo decente y digno ha adquirido a escala global- y para sentar la pauta en la construcción de políticas laborales de avanzada para el resto del país.

El proceso acumulativo de cambios en las concepciones del desarrollo y en los aprendizajes institucionales, la experiencia acumulada en el distrito en formulación participativa de políticas, así como las nuevas expresiones vindicativas por la igualdad de diferentes actores sociales desde la diversidad, es lo que ha permitido en buena medida la adopción de las políticas y los objetivos que se ha propuesto el Distrito.

En el caso del trabajo decente y digno, por ejemplo, está la experiencia adquirida en el liderazgo de procesos deliberativos por parte de la SDDE, en el marco de la construcción de la PPPCDS y de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, que tiene como objeto la promoción de las oportunidades de los bogotanos y bogotanas en el acceso al financiamiento, la democratización del crédito para el fortalecimiento y establecimiento de nuevas empresas y el apoyo a la generación de empleo y riqueza para facilitar el emprendimiento en la ciudad. Los aprendizajes sobre la eficacia o los límites de ciertos instrumentos de política laboral y de generación de ingresos, son premisas fundamentales que deben tenerse en cuenta para desarrollar la prioridad del tiempo presente: la política de trabajo decente y digno.

#### **4.1 ¿Cuál es el papel de las ciudades en la generación de trabajo decente y digno?**

En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y en la mayoría de países las ciudades representan la mayor proporción del PIB, con un promedio mundial del 60%. A propósito de esta situación, la evidencia empírica sugiere que existe una correlación casi perfecta entre urbanización y prosperidad en la gran mayoría de países. Glaeser (2011) señala que, en promedio, un crecimiento del 10% en la población urbana de un país equivale a un aumento del PIB per cápita del orden del 30%.

En el caso colombiano, la importancia sociodemográfica de las ciudades es aún mayor que el promedio mundial, pues mientras que la Organización de las Naciones Unidas señala que cerca del 75% de la población mundial va a vivir en ciudades en el 2050, esta tasa ya se cumple en Colombia, según los datos del DANE. El Banco Mundial llegó a esta misma conclusión en 2012 y agregó que cuatro ciudades dominan la producción económica del país, siendo éstas Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Las actividades económicas que se desarrollan actualmente en los centros urbanos, son las responsables de la mayor parte de la economía del país (85% del Producto Interno Bruto).

En este contexto, es importante señalar que el rápido crecimiento de las ciudades en todo el mundo y de manera particular en el mundo en desarrollo, no ha estado exento de procesos socioeconómicos -reformas de flexibilización laboral, nuevas formas de organización y de contratación empresarial, progreso técnico y tecnológico, entre otros- que modificaron los mercados laborales en todo el mundo. Al respecto señalan Camacho y otros (2011):

“...Estos procesos socioeconómicos han deteriorado gradualmente el trabajo en términos de calidad, afectando directamente el nivel de bienestar de los trabajadores y, por ende, de la sociedad. Como prueba de este hecho, muchos de los elementos objetivos sobre los cuales se refleja la calidad de un trabajo, tales como los ingresos, las formas de contratación y los beneficios adyacentes a la seguridad social, entre

muchos otros, han desmejorado paulatinamente sus características cualitativas durante los últimos años.”

Esta situación de dinámico crecimiento de las ciudades, acompañado de procesos de globalización y de deterioro de las condiciones laborales de un segmento de la fuerza laboral urbana, advierte de la necesidad de diseñar e implementar estrategias y políticas que promuevan el trabajo decente y digno.

No obstante, en el caso colombiano, al igual que en el resto del mundo, las ciudades tienen un margen de maniobra limitado a la hora de incidir en el mercado de trabajo. La generación de empleo de un país depende de la dinámica de sus variables macroeconómicas y en general de la acción del conjunto de políticas e instituciones que para tal fin se coordinen. Factores como el crecimiento económico de manera fundamental, la regulación del mercado laboral, las reformas al sistema de seguridad social y la normatividad laboral, determinan en buena medida la evolución de la cantidad y la calidad del empleo en la ciudad, pero están por fuera del margen de acción de una administración subnacional. Es por ello que la presente política no tiene como objetivo principal la generación de empleo, pues como se ha señalado en el diagnóstico, la generación de puestos de trabajo depende del funcionamiento de la economía: si la economía crece, se genera trabajo.

En consecuencia, podría pensarse que la construcción y definición de programas o políticas de empleo y trabajo decente y digno, sólo estarían inscritas dentro del orden nacional, lo cual significa desconocer las atribuciones que en esta materia pueden tener gobiernos subnacionales como los de las ciudades. Quizá este tipo de interpretaciones no hayan contribuido a que las regiones en el país se interesen y se motiven por apostarle a la construcción de estas propuestas, sumado al desconocimiento mismo del tema y la forma de abordarlo desde el ámbito local.

Precisamente, según la OIT (2006), uno de los desafíos que tiene América Latina para generar trabajo decente y digno es lograr un crecimiento económico capaz de promoverlo, en donde mejoren las condiciones laborales y salariales, las productividades del trabajo y se actúe bajo el reconocimiento de la heterogeneidad productiva de las regiones. Esto no es otra cosa que un mensaje para las regiones y las ciudades, que son en esencia los núcleos fundamentales de la producción y el crecimiento.

Existen dos condiciones para emprender el proceso de construcción de una política local de trabajo decente y digno. La primera tiene que ver con la decidida voluntad política y la segunda, con las capacidades y competencias de los entes públicos. Hay que reconocer que el éxito o fracaso de las ciudades en la implementación de estrategias tendientes a generar más y mejores trabajos con un enfoque de trabajo decente y digno pasa irremediablemente por lo que sucede en el entorno nacional y, en este sentido, una propuesta de política pública planteada por los gobiernos locales para mejorar la calidad del trabajo, debe tener en cuenta las restricciones que enfrenta al estar supeditada a la política nacional en muchos aspectos, y además, los instrumentos con que cuenta una ciudad para incidir en el mercado laboral.

En el caso colombiano los municipios realizan políticas laborales e incorporan dentro de sus planes de desarrollo programas y proyectos sobre temas de empleo o de trabajo decente y digno, como en el caso de Bogotá. De tal forma, una manera sencilla de aproximar la realidad colombiana hacia el trabajo decente y digno, debe ser pensada bajo la premisa de que las autoridades locales pueden incidir sobre el tipo de empleo que se genera en sus territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se establecerá a continuación el campo efectivo de acción de los entes territoriales en materia de política laboral.

#### **4.2 El margen de acción de las ciudades: las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)**

Camacho y otros (2011: 121) señalan que, “de manera general, los entes territoriales pueden afectar directa o indirectamente ciertas características de las condiciones de los trabajadores. Un ejemplo del primer caso sería la expedición de normas explícitas de contratación que garanticen ciertos criterios de calidad dentro de los gobiernos locales o las empresas reguladas por la ciudad. Por su parte, el fortalecimiento de la educación y del sector productivo de la ciudad son ejemplos de cómo la ciudad puede afectar indirectamente la calidad del trabajo”.

Parte de estas alternativas de intervención de que disponen los gobiernos subnacionales para incidir en el mercado de trabajo, y particularmente en el tema de generación de ingresos, hacen parte de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo también llamadas Políticas Activas de Empleo. Estas políticas comprenden una amplia gama de instrumentos que pretenden incidir directamente sobre la estructura y el funcionamiento del mercado de trabajo en el sentido de favorecer la empleabilidad y los ingresos de sus participantes y por tanto no se limitan a responder por la mitigación de los efectos del desempleo, sino que combinan distintos instrumentos que de forma complementaria se proponen aumentar el empleo, mejorar la calidad del trabajo y su productividad, elevar los ingresos laborales, defender el empleo existente, mejorar tanto la calidad de la fuerza de trabajo como el funcionamiento del mercado laboral y apoyar a los ocupados en riesgo de desocupación, así como agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral.

#### **Tipología de las PAMT**

Las PAMT pueden clasificarse según diferentes criterios, dependiendo de los objetivos de las intervenciones. Siguiendo la categorización propuesta por la OIT, las PAMT se organizan en tres grandes tipos, a saber:

##### **1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo**

Pretende mejorar la oferta de trabajo mediante capacitación y formación para el trabajo. El principal objetivo de estas intervenciones es mejorar la empleabilidad de la población menos favorecida que es la que enfrenta las mayores barreras de acceso al mercado laboral.

## 2. Incrementar la demanda de trabajo

Medidas orientadas a incrementar la demanda de trabajo como la creación directa de empleo, subvenciones a la contratación, medidas específicas para favorecer la contratación de poblaciones vulnerables y el apoyo a la microempresa y el autoempleo<sup>42</sup>.

## 3. Mejorar el funcionamiento del mercado laboral

Servicios de gestión, orientación y colocación de empleo, cuyo objetivo principal es contrarrestar las asimetrías de información existentes en el mercado que no permiten un encuentro efectivo entre demanda y oferta de trabajo. También facilitan y promueven la (re)inserción de los grupos de menor empleabilidad como trabajadores con baja calificación y experiencia, desempleados de larga duración o minorías discriminadas, entre otros.

En consecuencia, las ciudades tienen un margen de acción amplio a través de las PAMT y como se verá, el énfasis y los esfuerzos distritales se han concentrado en ello. Más adelante, se presentarán de manera sintética las principales acciones que ha desarrollado la administración distrital en esta materia, así como las lecciones aprendidas tras su implementación.

Además, para todas aquellas variables sobre las cuales la ciudad no puede incidir directamente, es posible pensar en una agenda de diálogo con el gobierno nacional, que le permitan a Bogotá dar a conocer sus puntos de vista y alternativas de solución a los problemas que enfrenta y que son de competencia nacional y que pueden ser comunes a otras ciudades.

Finalmente, es importante señalar que existen otros aspectos que contribuyen a delimitar el papel de Bogotá en la generación de empleo y en el desarrollo de las distintas clases de políticas dirigidas al mercado laboral en su territorio:

- i) Aunque el gobierno nacional defina un orden normativo para la generación de empleo, el gobierno de Bogotá tiene la capacidad de diseñar e implementar políticas sectoriales.
- ii) Puede promover acciones focalizadas en sectores o actividades productivas (con subsidios al salario, con incentivos en el pago de la seguridad social, con servicios integrales a empresas y trabajadores, promoviendo códigos de conducta etc.), e incluso puede crear mecanismos para salvaguardar las externalidades de la política nacional (con observaciones sobre el respeto de derechos laborales y sociales de los países de procedencia de bienes y servicios importados; con exigencias en materia medio ambiental y fitosanitaria de dichos países, etc.).
- iii) Puede consolidar las obligaciones legales en materia de derecho laboral: generando servicios y mecanismos que restablezcan los derechos vulnerados de los

---

<sup>42</sup> Si bien el apoyo al autoempleo y el emprendimiento hacen parte de un tipo de PAMT, para efectos de esta política solo se tendrán en cuenta los demás instrumentos, de acuerdo a lo señalado en el numeral 4.1.

trabajadores, y vislumbrando problemáticas no presentes o visibles desde el ámbito nacional. Lo propio puede realizarse desde el ámbito de la asociación y negociación colectiva, donde la ciudad puede fortalecer los marcos diseñados desde lo nacional.

Respecto a las relaciones laborales y el diálogo social, uno de los componentes del trabajo decente y digno, el rol de los gobiernos subnacionales también se ve restringido por el marco normativo nacional. No obstante, sí es posible tener cierta influencia mediante algunas acciones como: acompañamiento a los procesos de diálogo social para verificar que se cumplan las reglas de juego que los regulan, poner en consideración el impacto que pueden tener las decisiones que se tomen en el marco del diálogo en el desarrollo nacional y local, o en otros objetivos de interés público, asegurar el cumplimiento de lo acordado y evitar los excesos de poder de alguna de las partes en el diálogo.

### **4.3 Experiencias locales de políticas o agendas de trabajo decente**

A escala latinoamericana existen muy pocos casos que corresponden al diseño de una agenda desde niveles locales o regionales, a saber: la Agenda de Trabajo decente del estado de Bahía en Brasil y la Agenda de la Provincia de Santa Fe en Argentina. En ambos casos se firmaron memorandos de entendimiento con la OIT que se encargaba de asesorar técnicamente los procesos. Las agendas partían de la definición e identificación -mediante procesos participativos- de unos objetivos estratégicos relacionados con las dimensiones del trabajo decente, y a partir de esa identificación, se proponían estrategias y herramientas para el logro de los objetivos propuestos.

En el caso colombiano, el departamento del Magdalena ha logrado discutir y hacer visible el trabajo decente en su agenda de política y en su plan de empleo, al incluir programas y proyectos con un enfoque de trabajo decente en el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016. Por su parte, la ciudad de Medellín cuenta en la actualidad con una política pública de trabajo decente.

Las experiencias internacionales y nacionales han dejado importantes aprendizajes que resultan pertinentes y útiles para el proceso de construcción de la política pública de trabajo decente y digno que adelanta Bogotá.

Para comenzar, en los cuatro casos la selección de los ejes y prioridades se hizo a través de un proceso tripartito. En los casos de Santa Fe y Medellín, a diferencia de Bahía, además de los actores del tripartismo (trabajadores, empleadores y gobierno) se incluyó a la academia. Ejemplo que fue seguido por Bogotá.

Asimismo, en los cuatro casos se ha acordado que la Agenda o Política debe ser un documento abierto que pueda integrar nuevos ejes y prioridades.

Además, Bahía, Santa Fe y Medellín elaboraron documentos de diagnóstico, que sirvieron para la sensibilización, para enriquecer el debate tripartito y para sustentar

las propuestas. Los diagnósticos se realizaron con base en estadísticas oficiales y se recomendaba involucrar a las universidades presentes en el territorio y validar los documentos de diagnóstico tripartitamente. En efecto, atendiendo a esta recomendación, Bogotá realizó el diagnóstico que fue presentado en el capítulo anterior de la mano de la academia y lo ha socializado con los actores del tripartismo para que sea validado.

En cuanto a la implementación de las Agendas, aunque en el caso de Bahía y Santa Fe se enfatiza la importancia de una estructura de coordinación definida con capacidad de convocatoria y disponibilidad de recursos, sólo en el caso de Bahía, existe un Comité Directivo autónomo e independiente, conformado de forma tripartita que es el encargado de coordinar y hacer seguimiento a la gestión de la Agenda. En Santa Fe, esta responsabilidad recae sobre el Ministerio del Trabajo de la provincia.

Justamente, en ambas experiencias internacionales se considera clave que las “Agendas” o “Políticas” cuenten con una línea de base y un sistema de monitoreo permanente. En el caso de Medellín y de Magdalena el tema del monitoreo y de la institucionalidad resulta muy débil por cuanto no se definen órganos rectores ni responsables para la realización de ambas actividades. Aunque en el Magdalena sí se definen planes de empleo específicos con responsables y acciones concretas.

En el caso de Bogotá, se hizo explícita desde el plan de desarrollo la necesidad de tener un Observatorio de Trabajo Decente, el cual finalmente pasó a hacer parte activa del ya existente ODE de la SDDE, entre cuyas funciones está justamente monitorear el estado de trabajo decente y digno en la ciudad. Además, la SDDE como órgano rector de la política laboral de la ciudad, debe ser también la entidad que lidere el proceso de implementación de la política.

Este rol de liderazgo de la SDDE, deberá atender a otra de las importantes recomendaciones que se extraen de las experiencias nacionales e internacionales: se requiere una mayor articulación entre los diferentes actores involucrados en el diseño y la implementación de la Agenda o Política. Por ejemplo en el caso de Bogotá, esta articulación deberá darse con otras secretarías que son responsables de temas relacionados, como la de Integración Social para el tema de trabajo infantil y con la Secretaría de Salud, para lo relacionado con seguridad y salud en el trabajo.

Por otra parte, en relación a la institucionalización de las Políticas o Agendas, es importante tener en cuenta el tipo de organización político-administrativa del país. Por ejemplo, en el caso de Bahía esta se formalizó a través de una ley estadual, en el de Santa Fe con un plan estratégico provincial, en el de Medellín con un Acuerdo del Concejo y en Magdalena mediante una Ordenanza. En Bogotá, se espera formalizar la Política mediante un decreto, tras el mandato hecho por el Concejo de la ciudad a través del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

De otro lado, resulta fundamental resaltar que en las cuatro experiencias, se ha contado con el apoyo de la OIT, mediante la firma de acuerdos o convenios de cooperación técnica y, en el caso de Bogotá, a través de la Subcomisión de

Concertación de Políticas Salariales y Laborales cuya secretaría técnica es ejercida por la OIT.

Finalmente, como otro aprendizaje y elemento común a las experiencias analizadas, es de vital importancia definir el presupuesto o los mecanismos de obtención de fondos para implementar la Agenda o Política concertada.

Nuevamente Bahía es un ejemplo a seguir, pues cuenta con un fondo propio para la gestión de la Agenda, a cargo del Comité Directivo autónomo conformado para tal fin. En Santa Fe se cuenta con un presupuesto anual mientras que la Política de Medellín no cuenta con presupuesto. En el caso de Magdalena como en el de Bogotá, el presupuesto para la Política será el asignado a las entidades encargadas del tema de empleo anualmente, en concordancia con los Planes de Desarrollo, que deberán contener un Programa de Trabajo Decente y Digno.

La anterior revisión pone en evidencia que, a pesar de las restricciones que enfrentan los gobiernos subnacionales, sí es posible formular e implementar agendas o políticas públicas de trabajo decente y digno desde el nivel local. En consecuencia, se debe avanzar sobre los distintos elementos que permiten la generación de trabajo decente y digno y la modificación de las variables laborales.

En definitiva, se observa que Bogotá tiene una autonomía de política que le permite desarrollar sus iniciativas sobre distintas dimensiones. En los puntos de distancia con los marcos que no puede modificar directamente, está a su alcance un conjunto diferenciado de instrumentos de política. Y finalmente, puede establecer agendas de diálogo que busquen consolidar objetivos compartidos con el ámbito departamental y nacional.

Claramente, existe una potestad del gobierno distrital en el desarrollo de su política pública de trabajo decente y digno. Sin embargo, constituye un reto aprovechar las políticas, programas, servicios y recursos con que cuentan los Gobiernos departamentales y nacionales con objetivos sobre las mismas poblaciones. Posiblemente el diálogo no sea sencillo, pero es posible realizarlo con protocolos definidos y visualizando los puntos positivos que el trabajo conjunto le traería a los trabajadores y habitantes de Bogotá y la región.

Este último punto, se constituye en un reto fundamental de la Política. Por un lado, es necesario articular las acciones que consoliden las apuestas de desarrollo económico de la región; esto es imprescindible porque la generación de empleo y sus condiciones, además de los flujos de trabajadores de la ciudad hacia otras regiones y viceversa, dependen de la capacidad de lograr una coordinación efectiva entre Bogotá y su área circundante.

Por otro lado, el diálogo con el gobierno nacional en materia de política laboral y social es esencial. En primer lugar, deben establecerse agendas de trabajo para propiciar cambios en los marcos regulatorios (que no están al alcance de la ciudad). En segundo lugar, debe coordinarse la implementación en materia laboral con el Ministerio del Trabajo, pues según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

Prosperidad para Todos, el país inicia un proceso de consolidación de una política de Trabajo decente<sup>43</sup>. En tercer lugar, es importante integrar, en aquellas áreas donde se presentan lógicas de trabajo diferentes, elementos de la política social nacional y de la ciudad. Por último, es necesario articular la lógica de los servicios que tiene el orden nacional y el distrital, especialmente en los temas de servicios de empleo y formación para el trabajo, tomando en cuenta la experiencia actual alrededor del Servicio Público de Empleo.

Así las cosas, la apuesta de Bogotá, en el sentido de reenfocar las políticas laborales de la ciudad, priorizando el trabajo decente y digno, se convierte en un gran paso para que la ciudad comience a ser parte de la construcción de políticas laborales de avanzada en Colombia y en América Latina.

#### **4.4 Aprendiendo del pasado: La evolución en la concepción del desarrollo y las políticas laborales de los últimos gobiernos como premisas de una política de trabajo decente y digno**

Bogotá ha logrado una transformación importante de la cultura política en los últimos años. Habitantes de la ciudad, de diversos orígenes y con múltiples influencias culturales, han empezado a apropiarse de la dimensión política del ser ciudadanos y ciudadanas.

Los diferentes enfoques del desarrollo adoptados por los últimos gobiernos de Bogotá han generado unas condiciones propicias para que el Distrito fortalezca sus capacidades de intervención y regulación de la actividad económica, y para complementar la política social con estrategias consistentes de inclusión productiva como la vía más segura para lograr reducir la pobreza y combatir eficazmente la desigualdad. Y, por otro lado, la voluntad política de las últimas administraciones por intentar armonizar el progreso económico de la ciudad con el desarrollo humano de sus habitantes, ha conducido a fortalecer sus capacidades institucionales, a construir instrumentos de política y a priorizar las acciones para que el crecimiento económico se traduzca en bien-estar para la gente, entendido este como la ampliación de las posibilidades efectivas de las personas para desarrollar el proyecto de vida que eligieron y valoran o, en otros términos, como un aumento de su libertad real (Sen, 2000).

El cambio cultural ha generado una indudable cualificación de la política pública. Los sucesivos gobiernos han interpretado el interés público poniendo énfasis en distintos

---

<sup>43</sup> El Trabajo decente se incluye en el capítulo IV. Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, numeral 5. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos, acápite b. Líneas estratégicas, numeral 2, donde se ordena la Implementación de una política de fomento al empleo en el marco de la visión de trabajo digno y decente. El Plan acoge el concepto de Trabajo decente promulgado por la OIT y reconoce la importancia de la calidad del empleo generado. Contempla programas de asistencia técnica para desarrollar en los gobiernos locales la capacidad para ejecutar políticas activas de empleo, que complementa las estrategias de Formalización Laboral y Empresarial.

aspectos del desarrollo de la ciudad pero, en todo caso, pese a las tensiones políticas entre las diferentes administraciones, es indudable que ha ocurrido un importante aprendizaje institucional que se incrementa y perdura con el paso del tiempo. A continuación se destacarán los rasgos más notables de ese aprendizaje resaltando la concepción del desarrollo y los principales aportes que han realizado los gobiernos de la ciudad entre el período 1998-2013.

Los planes de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” de la administración de Enrique Peñalosa (1998-2001) y “Bogotá para vivir todos del mismo lado” de Antanas Mockus (2001-2004), compartían una concepción del desarrollo conforme a la cual el fortalecimiento de la dimensión económica de la ciudad era el instrumento necesario y suficiente para la inclusión, y en la que la política social como estrategia autónoma del Estado empieza a emerger pero permanece aún en un segundo plano. También ponían énfasis en el discurso de la competitividad como el resultado del aumento de los niveles de capacitación de la población, el apoyo del Estado al sector empresarial y la innovación como cuota aportada por los empresarios.

Por su parte, el apoyo a la inserción laboral se basaba en un enfoque de oferta – capacitar a las personas para facilitar su inserción al mercado laboral- y de coordinación entre oferta y demanda –a través de mecanismos para apoyar la búsqueda de empleo-.

Así mismo, ambas administraciones compartían el enfoque de subsidios a la demanda como forma privilegiada de acceso a los derechos sociales para la población vulnerable, una visión del Estado moderado en su tamaño –lo que se tradujo en un esfuerzo por racionalizar y profesionalizar las plantas de personal- que cumpliera la función de proveedor de bienes públicos pero no necesariamente siendo propietario de las empresas, un énfasis en resaltar las responsabilidades y deberes ciudadanos, y una concepción de la administración pública que valoraba su carácter gerencial y técnico.

En el Plan de Desarrollo Bogotá sin indiferencia (2004-2008), la gestión pública en el Distrito asumió como su principal prioridad la política social. El enfoque de derechos empezó a ser el fundamento para la construcción de las políticas públicas en la ciudad. Y el criterio poblacional (que reconoce las diferencias entre el ejercicio de los derechos de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, entre otras poblaciones) también se asumió como un eje transversal de la acción estatal. Todo ello llevó a concentrar esfuerzos en aquellos grupos marginados económica y socialmente de la ciudad. En última instancia, la pretensión fue “facilitar la salida del círculo perverso exclusión-empobrecimiento y transitar hacia el círculo virtuoso de desarrollo, equidad y democracia.” Corredor (2010:113).

En consecuencia, la administración de Bogotá sin Indiferencia tuvo un énfasis marcado en el componente social y en el desarrollo del Estado Social de Derecho con enfoque territorial y poblacional. En materia de ingresos y empleo se propuso brindar oportunidades efectivas de formación integral y de generación de empleo e ingresos mediante la inversión pública y compromisos con el sector privado que posibilitaran el desarrollo pleno de los talentos y capacidades de las personas, así como la

generación de condiciones para la inclusión económica, productiva y social de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad, y para la formalización del trabajo y las actividades económicas. Así, Bogotá sin Indiferencia buscó suministrar un piso en derechos fundamentales y generar acciones para la inserción laboral de poblaciones vulnerables, es decir articulando su política social con la laboral.

En este periodo de gobierno, con la reforma administrativa del año 2006 (mediante el Decreto 256 de 2007), se dejaron sentadas las bases de una nueva institucionalidad para el desarrollo económico, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico –SDDE-, plataforma desde la cual hoy se desarrollan las políticas públicas para promover y fomentar la inversión, la productividad y el empleo. En concreto, la reforma permitió que el tema de desarrollo económico adquiriera mayor autonomía frente a la política social.

Con la estructura administrativa anterior las acciones en materia de desarrollo económico estaban dispersas en varias entidades, principalmente en la Secretaría de Planeación y en la Secretaría de Hacienda. La política social sí tenía una entidad responsable que era el Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-. La combinación entre una estrategia económica dispersa e inconsistente y una política social más estructurada, terminaba por subordinar la primera a la segunda. La creación de la SDDE trató, entre otras cosas, de responder a esta falencia y superar el divorcio entre política económica y social (art. 74, Acuerdo 257 de 2006).

Por su parte, el plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” 2008-2012 transformó el eje de intervención del anterior plan, al concentrarse no en las poblaciones, si bien existió alguna continuidad de los programas, sino en el desarrollo y competitividad de la ciudad.

La SDDE como ente rector de política, trabajó sobre lo identificado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en relación a que parte de la pérdida de productividad en el país en general, se basaba en la falta de alineación por parte de las necesidades del sector productivo frente a las habilidades del recurso humano disponible en el mercado (BID: 2010: 32), factores que inciden de manera directa en la reducción de las posibilidades de inserción laboral, en la productividad de las empresas y que impactan el desarrollo del país.

Por esta razón las acciones que se implementaron buscaron mejorar la competitividad y productividad, mediante iniciativas que potenciaran el crecimiento económico de Bogotá. Por lo anterior, la Administración Distrital de la Bogotá Positiva, implementó un conjunto de acciones cuyo objetivo partía de adentrarse en el mercado de trabajo bajo estructuras de formación, gestión y colocación de empleo, emprendimientos y observatorios entre otros, para articular su política económica y laboral.

Así mismo, durante los años 2009 y 2010, la ciudad logró un avance muy importante con la formulación, tras un proceso de deliberación amplio con distintos actores liderado por la SDDE, de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y

Desarrollo Socioeconómico<sup>44</sup>, la primera estrategia planeada y concertada que la ciudad ha adoptado en este campo y que le ha permitido a la Secretaría de Desarrollo Económico ganar aliados en la sociedad civil, identificar los instrumentos concretos de política con los que puede contar y empezarlos a aplicar para probar su efectividad. Esta fue la primera política en materia de desarrollo económico que el Distrito se trazó con una visión de Estado y no de gobierno, pues su ejecución se proyectó a 2038. Sobre esta política se volverá más adelante.

Por su parte, el Plan de Desarrollo en curso (Bogotá Humana 2012-2016) se ha propuesto como objetivo “reducir todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas”<sup>45</sup>.

El enfoque de derechos se ve complementado acá con una apuesta por el desarrollo humano, entendido como el aumento de las capacidades de toda la población, sin lugar a discriminaciones, para llevar la vida que desean vivir, entendiendo que las diferencias en oportunidades y la posición de hombres y mujeres en la escala social y en la estructura cultural enmarca el desarrollo de capacidades. El criterio territorial del Plan es explícito, pues parte de reconocer que la desigualdad en las oportunidades de desarrollo humano se manifiesta en el territorio y por lo tanto, existe un componente socio-espacial de la segregación que las estrategias del Plan se orientan a combatir.

Así mismo, ha propuesto: “Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado.” (PDD, 2012: 25).

Con esta apuesta, se abre la posibilidad de que además de los instrumentos con los que se intervenía sobre la oferta laboral en gobiernos anteriores, se utilicen en el marco de la política de trabajo decente y digno que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana ordena formular e implementar, estrategias complementarias que aborden otros componentes del trabajo y la generación de ingresos, desde ópticas más integrales.

Para ello, es necesario exponer las intervenciones que se realizaron en materia de Políticas Activas de Mercado de Trabajo en las administraciones pasadas, con el fin de identificar las lecciones aprendidas y mejorar las estrategias e instrumentos.

---

<sup>44</sup> Decreto 064 de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41651>. Consultado el 22 de febrero de 2013.

<sup>45</sup> Acuerdo 489 de 2012. "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana". Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766#0>. Consultado el 22 de febrero de 2013.

## 4.5 Avances en la política de trabajo: Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en el Distrito

Las intervenciones de política laboral del Distrito Capital se han enfocado en el diseño y ejecución de diversos programas y proyectos que, de forma directa o indirecta, han tenido como propósito la generación de ingresos y empleo.

Cabe señalar que en Bogotá no se ha formulado una política de trabajo, que defina lineamientos claros para el desarrollo de programas y proyectos, sin embargo se han implementado una serie de proyectos que se pueden enmarcar dentro del conjunto de instrumentos que conforman las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT).

Como se ha señalado, en las últimas tres administraciones de la ciudad, las intervenciones en materia de empleo se han orientado fundamentalmente a afectar factores de oferta del mercado laboral y de emparejamiento entre oferta y demanda de trabajo. En concreto, la inversión del Distrito en política de empleo ha girado en torno a los siguientes componentes:

- I. Formación y capacitación
- II. Servicios de empleo, con énfasis en gestión y colocación
- III. Creación directa de empleo y generación temporal de ingresos
- IV. Formalización
- V. Servicios de apoyo para la creación y el fortalecimiento empresarial

Estas intervenciones se han focalizado principalmente en las siguientes poblaciones: vendedores informales, población desplazada, jóvenes, población en situación de pobreza y mujeres. Se aclara que en algunos casos es posible distinguir claramente la población objetivo en el tipo de intervención, sin embargo, en la mayoría de casos los proyectos contienen simultáneamente dos o más tipos de intervenciones (de acuerdo con la clasificación presentada anteriormente).

Adicionalmente, se encuentra que las intervenciones más relevantes y que se han mantenido en el tiempo corresponden a la formación y capacitación y a aquellos proyectos que tienen por objeto la protección temporal de los ingresos de las familias como los programas de empleo público temporal. A medida que ha venido aumentando el presupuesto y con la reforma administrativa de 2006, las intervenciones han tendido a ser más especializadas y se han puesto en marcha nuevas intervenciones activas en el mercado de trabajo como la gestión y colocación de empleo, la formación certificada y el apoyo a la creación y el fortalecimiento microempresarial. Un importante eje de intervención son las medidas destinadas a la población trabajadora informal, debido al crecimiento del fenómeno en la capital.

Principalmente, las acciones en materia de generación de empleo y de ingresos se han llevado a cabo a través de las siguientes entidades del orden distrital:

- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)
- Instituto para la Economía Social (IPES)

- Instituto Distrital de Turismo (IDT)
- Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRÓN)
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)
- Alcaldías locales (sin vigencia a partir del año 2012)<sup>46</sup>

A continuación se presentan los principales instrumentos utilizados por las pasadas administraciones distritales y por la actual, agrupados de acuerdo al tipo de PAMT al que pertenecen. Se incluyen sus ventajas, dificultades y limitaciones y las lecciones aprendidas que dejó su implementación y que resultan valiosísimas para la formulación de la Política pública de trabajo decente y digno. Después de ello se refieren de forma breve las intervenciones que se han realizado en materia de abolición del trabajo infantil y de seguridad y salud en el trabajo.

## **a. Fortalecimiento de la Oferta Laboral**

En materia de formación para el trabajo la administración de la Bogotá Positiva, desarrolló diversos programas a través de diferentes instituciones, tales como el IPES, el IDIPRÓN, la Secretaría de Educación -SED, el Instituto Distrital de Turismo - IDT y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE.

Los dos primeros se dedicaron a ofrecer programas de corta duración que no atendían las necesidades del tejido productivo; la Secretaría de Educación, articuló los programas de educación media vocacional con instituciones de formación para el trabajo como el SENA, con el fin de acercar la oferta de educación superior a las poblaciones más vulnerables; el IDT ofreció capacitación de corta duración no titulada acompañada de contratación temporal y finalmente la SDDE, impulsó la creación del Decreto Distrital 294 de 2008, el Diseño de estrategias de formación a la medida y la formulación e implementación del Plan Distrital de Formación para el Trabajo (PDFT), con lo cual buscaba aportar nuevos elementos de base para la formulación de proyectos de calidad, que desde la institucionalidad Distrital se implementaran para beneficiar la mayor cantidad de población vulnerable.

### **i. Decreto Distrital 294 de 2008**

Por medio del cual se plantea optimizar el gasto social distrital destinado a fomentar la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal en Bogotá. Se aplica a todas las entidades de orden local, central y descentralizado que destinen recursos de inversión para el desarrollo de programas, proyectos y/o acciones orientados a fomentar la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal.

---

<sup>46</sup> La circular 005 del año 2012, define las líneas de inversión para las alcaldías locales eliminando las inversiones que estas podían hacer en temas de desarrollo económico y, específicamente, en el tema de empleo.

En cumplimiento de este decreto, se pudo identificar el monto de la inversión y la población beneficiaria que desde el nivel local y central se ejecutó en procesos de formación laboral, académica y educación informal. Solamente en el año 2009 se invirtieron \$54.018.899.464, beneficiando a 91.121 personas, y en el año 2010 la inversión fue de \$46.452.100.559 beneficiando a 69.616 ciudadanos<sup>47</sup>. Pese a ser cuantiosa esta inversión y con una alta cobertura, no facilitó la incorporación de las personas beneficiadas al mercado laboral, especialmente en razón a que muchos de los programas que se ofrecieron no eran pertinentes y carecían de la calidad requerida.

## ii. Procesos de Formación a la Medida

Gracias a los procesos asociados al Decreto 294 de 2008, la SDDE identificó el rol que debían cumplir los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano dentro de su acción misional, los cuales deberían estar enfocados en la pertinencia y la calidad, más que en la cobertura, por lo que se dejaron de lado aquellas iniciativas que no respondían a estos criterios y, en su lugar, se promovieron las propuestas consignadas en el Plan Distrital de Formación para el Trabajo, relacionadas con la necesaria pertinencia y con acciones que hicieran posible lograr la calidad.

Por tal razón, la SDDE empezó a trabajar de manera focalizada y concertada con los sectores productivos<sup>48</sup> y el sector Turismo<sup>49</sup>, considerados como estratégicos para la ciudad en 2010 y 2011, buscando identificar módulos de formación que respondieran a los requerimientos de los sectores, y que a su vez, permitieran superar debilidades y potenciar las fortalezas del recurso humano que trabajaba para dichos sectores.

Con lo anterior se evidenció, la importancia del diálogo con el sector productivo de la ciudad, para identificar los requerimientos específicos en temas de formación, que realmente se ajustaban a las demandas de las empresas, y cuyo resultado impactaba de manera directa la productividad y los perfiles laborales de quienes eran beneficiarios de estas iniciativas, favoreciendo su pronta inserción en el mercado laboral y la permanencia de aquellos que ya se encontraban vinculados.

En materia de formación para el trabajo la administración de la Bogotá Positiva, también lideró el programa denominado Misión Bogotá el cual tenía como meta formar 5.689 personas en competencias ciudadanas, laborales generales y laborales específicas, a través de convenios con el SENA. En este proceso de formación los jóvenes beneficiarios debían dividir su tiempo participando como guías ciudadanos y asistiendo a sus procesos de formación.

A través de este programa también se creó y generó empleo directo de manera temporal mediante contratos de prestación de servicios con plazo de (1) un año, para los jóvenes beneficiarios de formación titulada o formación complementaria, la cual se

---

<sup>47</sup>Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Subdirección de Formación y Capacitación (2010)

<sup>48</sup>Calzado y marroquinería (CEINNOVA, SENA, EAFIT, Artesanías de Colombia)

<sup>49</sup>IDT, Cotelco, Unipanamericana

impartía a vendedores sin experiencia que desearan ingresar al mercado laboral. Dentro de los aprendizajes de ese programa se puede resaltar las conclusiones a las cuales llegó la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la SDDE, sobre los procesos de formación en competencias específicas:

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

Además, el 83% de los beneficiarios reconoce que no ha aplicado los conocimientos adquiridos en los trabajos que han desempeñado después de egresar del proyecto Misión Bogotá, resultado que pone en entredicho la pertinencia de la capacitación realizada. En la mayoría de los casos no se advierte una clara correspondencia entre la formación recibida y las actividades laborales en las que se han desempeñado [...] Al revisar la percepción de los beneficiarios y actores frente a la pertinencia de la capacitación para la inserción laboral, se encuentra que en su opinión las principales debilidades de los cursos están asociadas con su estructuración: cursos cortos, que no son certificados. Para los empresarios en particular, las capacitaciones que no son certificadas tienen un bajo nivel de aceptación porque no permiten establecer si los posibles candidatos para un puesto de trabajo poseen los conocimientos mínimos exigidos en diversas labores, ni permite demostrar cierto nivel de educación formal (SDDE, 2011: 13-14).

### iii. Plan Distrital de Formación para el Trabajo

Este plan nace a partir de una meta del Plan de Desarrollo 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, dentro de su objetivo estructurante “Ciudad Global”, que pretendía “la promoción de las capacidades y las potencialidades de las personas, en consonancia con la dinámica productiva y laboral de la ciudad”<sup>50</sup>.

Por lo anterior y en la búsqueda de herramientas e/o instrumentos que sirvieran de soporte para guiar el accionar de la institucionalidad distrital en temas de formación, nace el Plan Distrital de Formación para el Trabajo, invocando los principios de equidad, calidad, pertinencia e innovación, para que su práctica, se enmarque bajo criterios y estándares globales generando un valor agregado a las personas que están en proceso de vincularse al mercado laboral de la ciudad.

Como complemento, el Plan propone un conjunto de programas y acciones (orientación ocupacional y de competencias, gestión para la formación productiva, formación para el emprendimiento y el empresarialismo, cierre de brechas, ranking de entidades de educación, bilingüismo desde las localidades, ventana local de orientación, formación e intermediación productiva) que buscan orientara la

---

<sup>50</sup>Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. Capítulo 3, Artículo 15, Aparte 2. Fomento para el desarrollo económico.

institucionalidad distrital y a las instituciones de formación para el trabajo hacia la oferta de procesos y programas pertinentes para las demandas de las apuestas productivas del Distrito Capital<sup>51</sup>.

El eje de construcción del Plan se dividió en 6 estrategias, 3 operativas y 3 Transversales. Las operativas atienden un proceso de engranaje que inicia desde la orientación, para continuar con el diagnóstico, un monitoreo y finaliza con un proceso de inclusión productiva que puede tener resultados tanto de emprendimiento como de empleabilidad. Estas son:

- Proceso de orientación, diagnóstico y monitoreo
- Proceso formativo para incidir en la inserción productiva (mejorando la empleabilidad)
- Encuentro de las demandas productivas actuales y futuras con la fuerza de trabajo.

Las Estrategias Transversales buscan alinear y coordinar las directrices de política pública a lo largo de la cadena de formación, para que la oferta educativa responda de manera pertinente a las necesidades actuales y reales del mercado laboral. Estas son:

- Lineamientos estratégicos y fortalecimiento institucional
- Aseguramiento de la calidad de la oferta
- Comunicación e información

Para cada una de las estrategias del Plan, se definieron programas en los cuales se formularon fichas específicas, alcance, acciones y metas con sus respectivos indicadores para que su implementación pudiese tener un horizonte establecido al cual poderle realizar su respectivo seguimiento y control.

---

<sup>51</sup>Estas apuestas productivas concebidas a partir de los criterios metodológicos establecidos en el CONPES 3297 de 2004, cuyo resultado es un informe de 3 Sectores promisorios y 17 apuestas productivas, cuyas variables se definieron en torno a producción, inserción en mercados internacionales, encadenamientos productivos y su papel en la generación de empleo.

**Tabla 38. Resumen de programas por Estrategia**

Tipo	Estrategia	Principio Orientador	Programa
Estrategias Operativas	Proceso de Orientación, Diagnóstico y Monitoreo	Pertinencia y Calidad	1. Orientación Ocupacional y de Competencias
		Pertinencia y Calidad	2. Gestión para la Formación Productiva
		Pertinencia e Innovación	3. Instrumentos de Monitoreo para Incidir en la Pertinencia de la Formación
	Proceso Formativo para Incidir en la Inserción Productiva	Pertinencia y Equidad	1. Formación para la Inserción Productiva
		Pertinencia e Innovación	2. Formación para Sectores Estratégicos
		Pertinencia y Equidad	3. Formación para el Emprendimiento y el Empresarialismo
		Pertinencia y Calidad	4. Formación en Bilingüismo desde la Localidad
		Pertinencia y Equidad	5. Nivelación de Competencias para la Inserción Productiva
		Pertinencia e Innovación	6. Promoción de la Movilidad en los Ciclos Educativos
	Encuentro de Demandas Productivas Actuales y Futuras con la Fuerza de Trabajo	Pertinencia y Equidad	1. Ventana Local de Orientación, Formación e Inserción Productiva
Innovación		2. Innovación y Desarrollo Tecnológico Para Fortalecimiento De Los Sectores Estratégicos De La Ciudad (Sectores De Media Y Alta Tecnología)	
Estrategias Transversales	Lineamientos Estratégicos y Fortalecimiento Institucional	Pertinencia e Innovación	1. Coordinación y Direccionamiento Estratégico de la Formación para el Trabajo
		Pertinencia Equidad y Calidad	2. Fortalecimiento de la Capacidad Técnica de la Administración Distrital y Local
		Equidad	3. Formación Incluyente para Colectivos Especiales
		Equidad	4. Esquema de Apoyos Económicos a la Población Beneficiaria de Procesos de Formación para el Trabajo
	Aseguramiento de la Calidad en la Oferta	Calidad	1. Prueba de Calificación a Egresados
		Calidad	2. Ranking de Entidades de Formación para el Trabajo
	Comunicación e Información	Pertinencia e Innovación	1. Plataforma de Información Integrada Recursos Humanos "Monitor De Formación Para El Trabajo"
		Pertinencia e Innovación	2. Comunicación y Divulgación del PDFT

Fuente: Plan Distrital de Formación para el Trabajo 2010 Elaboración: SDDE

#### iv. Directiva 001 de 2011

En el año 2011 y bajo la dirección de la SDDE, nace la Directiva 001 de 2011 con el objeto de Democratizar las oportunidades económicas en el distrito capital y promocionar estrategias para la participación real y efectiva de las personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad. Este instrumento nace del análisis que arroja el Decreto 294 de 2008 relacionado con la inversión en procesos de formación para el trabajo impulsada por la administración Distrital en todos sus niveles.

Así pues la Directiva es un acto administrativo, orientado a la democratización de las oportunidades laborales para la población vulnerable del distrito. Esto quiere decir, que mediante la Directiva se prioriza en la contratación que realiza el distrito la

población vulnerable en edad para trabajar que ha recibido formación por parte del distrito.

La Directiva 001 se implementa de la siguiente manera: Los encargados de la contratación en todas las entidades del distrito deben establecer en los estudios previos, que en los casos en los que se requiera personal, se deberá contratar un porcentaje de las personas registradas en la base de datos de la Directiva. En ese orden de ideas, los proponentes o adjudicatarios de la contratación con el distrito deberán realizar la consulta de la base de datos y seleccionar de allí el número de perfiles indicado en el marco de la contratación.

La Directiva 001, NO vulnera el derecho a la igualdad, más bien, brinda la oportunidad a personas excluidas de la dinámica productiva, de ser parte de la contratación distrital, bajo condiciones de trabajo decente y digno.

A partir de su implementación, durante los años 2013 y 2014 la Directiva ha favorecido la vinculación laboral de 512 personas vulnerables que cumplen con los requisitos de ley al momento de legalizar los contratos laborales.

## **b. Incremento de la Demanda de Trabajo**

Bogotá ha realizado una serie de acciones orientadas a incrementar la demanda de trabajo. Una de las primeras acciones fue la creación directa de empleo, financiada con recursos públicos para atender contingencias coyunturales, las cuales no tuvieron una visión de mediano o largo plazo, pues consistían en empleo de emergencia.

Dentro de estas experiencias se encuentran la del Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD, con su programa de mantenimiento de parques y escenarios deportivos, el cual buscó ofrecer 5.000 empleos a través de la creación y promoción de mecanismos y alianzas estratégicas con otras entidades que debían priorizar en la asignación de las plazas de trabajo, a poblaciones en situación de pobreza, madres cabeza de hogar e individuos en fase de rehabilitación productiva. Esto permitió generar algunas sinergias y cadenas institucionales de cooperación, como los convenios suscritos con el Departamento Administrativo de Bienestar Social, la Casa de la Mujer Trabajadora y el IDIPRÓN que se beneficiaron con 1.100 empleos.

También, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, con su programa de construcción y mantenimiento de estructuras desde el plan de gobierno “Bogotá Sin Indiferencia”, generó alrededor de 177 empleos directos a través de la contratación de las obras de infraestructura para espacio público, construcción de vías y mantenimiento vial, la construcción de las fases II y III de TransMilenio y el mantenimiento de troncales y espacio público.

Finalmente, Metrovivienda a través del programa “Bogotá con techo” tenía como objetivo construir 360.000 viviendas y esperaba generar un impacto positivo en el

empleo para poblaciones vulnerables, pues contribuía a la generación de empleos directos e indirectos, debido a que era intensivo en mano de obra no calificada.

Con estos programas de creación directa de empleo, las administraciones anteriores esperaban mejorar las condiciones globales de empleo en la ciudad, a través de contratación directa de mano de obra no calificada. Adicionalmente, estas intervenciones pueden catalogarse como medidas específicas para favorecer la contratación de poblaciones vulnerables, ya que en todos los casos se priorizaron o focalizaron en mujeres con pobreza extrema, población habitante de calle y jóvenes, entre otros<sup>52</sup>.

Estos programas al ofrecer trabajo para mano de obra no calificada, lograban el objetivo de generar y proteger los ingresos de poblaciones vulnerables. Sin embargo, no permitieron el cierre efectivo de brechas, porque al tratarse de empleo temporal que no requería cualificación, la población una vez terminado el proceso volvía a su condición inicial pues su perfil, sus habilidades y su empleabilidad no habían mejorado (se trataba de trabajo de baja calidad, poca remuneración, horarios laborales excesivos y contratos temporales).

### **c. Funcionamiento del Mercado Laboral**

En materia de funcionamiento del Mercado Laboral, el Distrito diseñó e implementó distintos instrumentos de empleo catalogados como servicios de gestión y colocación.

En general, los beneficios que se obtienen de desarrollar acciones de gestión y colocación de empleo son, entre otros: reducción de la pérdida de producción por vacantes no cubiertas, disminución del periodo sin ingresos del trabajador, incremento de la productividad del trabajo, descenso de los costos sociales del desempleo y subempleo y contracción del gasto en prestaciones del seguro de desempleo.

Desde la Secretaría de Desarrollo Económico, por su parte, se desarrolló la estrategia de Intermediación Laboral cuyo objetivo era ayudar al desocupado a encontrar más rápidamente un empleo y acelerar el proceso de cobertura de las vacantes, procurando no solamente la reducción de estos periodos sino además una concordancia adecuada entre los requerimientos del puesto y las habilidades del trabajador.

El enfoque de la administración Distrital en materia de Políticas Activas de Mercado de Trabajo ha ido cambiando, dadas las diferentes estrategias que se han implementado. La administración 2008 – 2012 tenía los siguientes énfasis:

- Diseñar una estrategia de operación de Intermediación Laboral.
- Poner en marcha una estrategia de operación de Intermediación Laboral.
- Diseñar y poner en operación un Sistema de Información para el Trabajo

---

<sup>52</sup> Fuente: Documento Bogotá Aprende del Pasado.

- Ofrecer a 4.000 personas recién egresadas de educación técnica, tecnológica y superior, oportunidades de vinculación al primer empleo.
- Diseñar e implementar un punto de información virtual donde las personas recién egresadas de estudios superiores encuentren información disponible en materia de empleo.
- Diseñar e implementar una estrategia para la intermediación laboral para profesionales, técnicos y tecnólogos que buscan por primera vez empleo

#### **i. Estrategia de Intermediación Laboral**

La SDDE como órgano rector de la política laboral de la ciudad, intervino con la implementación de Políticas Activas de Mercado de Trabajo para atender los retos que en materia de inserción laboral demandaba la ciudad en este periodo, para lo cual puso en marcha una estrategia de Intermediación Laboral que buscaba disminuir los costos de búsqueda; mejorar el emparejamiento entre oferta y demanda, que no era óptimo debido a la falta de información sobre oportunidades laborales existentes en la ciudad y las brechas en el proceso de búsqueda; e informar sobre las opciones de capacitación y/o formación, para que de esta manera se mitigaran las fricciones que existían en el mercado laboral y aumentar las posibilidades de vinculación laboral a un empleo de calidad.

En consecuencia, la Secretaría implementó tres acciones orientadas a optimizar los procesos asociados a la búsqueda de empleo, para incidir en la disminución del desempleo friccional:

- Sistema de Información para el Trabajo “Vitrina Virtual Bogotá Trabaja”
- Ferias de Intermediación Laboral
- Alianzas estratégicas

#### **ii. Sistema de Información para el Trabajo “Vitrina Virtual Bogotá Trabaja”**

Este instrumento fue puesto a disposición de la ciudadanía el 22 de octubre de 2009, con el objeto de ofrecer “toda la información sobre búsqueda de empleo de forma amena, ágil, clara y oportuna”. Se trataba de una herramienta interactiva dirigida al público en general que pretendía reducir los tiempos de búsqueda de empleo en la ciudad.

Sus principales líneas de atención fueron las siguientes:

- **Servicios para el empleo:** En este módulo se encontraba información de vacantes y oferentes de trabajo que se inscribían directamente en una plataforma compartida entre la SDDE y la firma Trabajando.com, que fue uno de los aliados estratégicos del sector privado para este proyecto. El módulo se complementaba con información del Servicio Público de Empleo del SENA, que tenía un mapa interactivo donde los ciudadanos podían identificar y aplicar a las vacantes ofrecidas por localidad.

- Información para el empleo: este módulo brindaba información sobre las diferentes opciones para buscar trabajo en la ciudad, incluyendo canales y mecanismos para hacer más efectiva la búsqueda, tanto para las personas que ya contaban con experiencia, como para aquellas que se estaban incorporando por primera vez al mercado laboral.
- Formación y Capacitación: Su objetivo era orientar las decisiones de capacitación y recualificación para el trabajo de los bogotanos, teniendo en cuenta las competencias y perfiles demandados por el mercado, para generar una mayor probabilidad de empleo y un incremento en los ingresos de los usuarios.

Para fortalecer este punto, se contaba a manera de listado, con la denominación de las ocupaciones nuevas, emergentes y en transformación que fueron identificadas en seis sectores estratégicos de la economía bogotana (agroindustrial, autopartes/automotriz, cosméticos y productos de aseo, textil/confecciones, transporte y logística para exportación y tecnologías de la información y las comunicaciones) a través del Proyecto “Estrategia de Innovación frente a las Nuevas Formas de Trabajo y Ocupaciones” (proyecto ONET), realizado en 2009 conjuntamente por la Alcaldía Mayor de Bogotá y Maloka. Sin embargo, esta información no ha sido actualizada desde entonces.

Como aporte al auto aprendizaje de las personas que consultaban este link, los ciudadanos encontraban una oferta de cursos interactivos, enfocados en herramientas ofimáticas básicas (Excel, Word y PowerPoint) e información relacionada con las entidades e instituciones que brindaban capacitaciones para los emprendedores.

- Comportamiento del empleo: Este componente tenía un papel importante ya que presentaba a la ciudadanía, cifras del DANE y reportes de coyuntura económica y laboral, que buscaban acercar a la población a la información del mercado laboral de la ciudad, informar de manera amigable el comportamiento del empleo y las implicaciones que esta situación tenía en los ciudadanos, así como ilustrar de forma clara y concisa la relación que debía existir entre los conceptos avanzados de economía laboral de la ciudad y la cotidianidad del empleo de los bogotanos.
- Emprendimiento: Finalmente, en este componente se brindaba información sobre algunos de los procesos asociados al emprendimiento y el autoempleo como alternativas distintas para la generación de ingresos. Adicionalmente se publicaba información referente a los programas de apoyo y fomento al emprendimiento, apoyo financiero y a manera de información, los pasos a seguir al momento de crear una empresa; llevando al usuario al enlace con la página [www.bogotaemprende.com](http://www.bogotaemprende.com)

Al hacer un análisis general del comportamiento de los visitantes de la Vitrina virtual, de acuerdo con el último informe estadístico generado en 2011 cuando se mantenía la estructura anterior<sup>53</sup>; se pudo evidenciar que se registraron más de un millón de visitas desde su apertura (con un promedio mensual de 27.000), de las cuales el 50%

---

<sup>53</sup> La plataforma virtual de Bogotá Trabaja fue utilizada posteriormente en la implementación del Servicio Público de Empleo del Distrito, que será presentado más adelante.

correspondía a usuarios únicos absolutos (direcciones IP no repetidas). De estas visitas, el 29.35% había accedido de manera directa a la vitrina, el 15.10% lo había hecho a través de sitios de referencia como las páginas web de la SDDE o el IPES y el 55.56% lo había hecho a través de motores de búsqueda como Google, tecleando palabras clave como “Bogotá trabaja”, bogotatrabaja.gov.co”, “bogotatrabaja” o “como hacer una hoja de vida”.

Otro de los aspectos clave que afectó el comportamiento del número de visitas a la página web fue la realización de las Ferias de Intermediación Laboral, que tenían como requisito la inscripción de la Hoja de Vida en dicho instrumento, por lo que se pueden ver algunos picos importantes: el primero se presentó en octubre de 2009 cuando se realizó el lanzamiento de la Vitrina, acompañado de un despliegue de medios que realizó en su momento la SDDE a través de la Oficina Asesora de Comunicaciones, mientras que los otros picos correspondieron a las fechas en que se realizaron las Ferias de Intermediación Laboral.

Como resultado de estos eventos, la Vitrina fue ganando posicionamiento en el Distrito Capital, lo que sugirió que las personas que participaron en las ferias, después de conocer los servicios que prestaba la Vitrina, la siguieron usando como canal de búsqueda de empleo.

Al interior de la herramienta, el comportamiento de los visitantes señalaba que los usuarios de este servicio de gestión y colocación, estaban especialmente interesados en la búsqueda de una estrategia efectiva para la vinculación laboral, y por esto la sección más visitada era la de “Servicios para el empleo” y sus servicios de “Busco empleo” y “Bolsas de empleo privadas”. Igualmente, la otra sección que presentaba mayor número de visitas era la de “información para el empleo”, que estaba relacionada con orientación en la estrategia de búsqueda, consejos para la elaboración de la hoja de vida, información sobre los canales de búsqueda, normatividad, entre otros.

En cuanto a la pertinencia de la información disponible, se pudo evidenciar que existían algunas secciones desactualizadas como la de “Formación y Capacitación” y la de “Comportamiento del empleo en Bogotá”. Por ello, fue importante resaltar en su momento que la desactualización de los datos y la falta de pertinencia de los mismos, hacía que la Estrategia de Intermediación perdiera credibilidad y efectividad. Por lo tanto se hizo necesario realizar una actualización de las secciones, con el fin de no afectar la credibilidad de la plataforma.

Adicionalmente, es importante resaltar que había variedad de sistemas de información en el Distrito, tanto en entidades del sector central como del descentralizado (localidades), generando duplicidad de acciones que conducían a información dispersa y sin unidad de criterio. Entre ellas, se encuentran las intervenciones realizadas desde las alcaldías locales que a través de convocatorias invitaban a la población a participar de procesos de gestión y colocación y las realizadas por el IPES que convocaba a la población los martes y jueves para ofrecer los mismos servicios.

### iii. Ferias de Intermediación Laboral

En el marco de la intervención de la administración distrital para promover procesos eficientes de gestión y colocación, tendientes a mejorar y hacer más ágil la búsqueda de empleo por parte de los oferentes de trabajo y optimizar la selección y búsqueda de trabajadores idóneos en el caso concreto de la demanda, la SDDE implementó acciones en el ámbito local para garantizar encuentros entre empleadores y posibles empleados, por medio de las “Ferias de Oportunidades Laborales”, mecanismo considerado como el más acertado para darle solución a las fallas de mercado relacionadas con los desequilibrios de información entre la demanda y la oferta laboral.

Estas ferias eran un servicio de asistencia a la búsqueda de empleo que, mediante espacios de participación físicos y virtuales, tenían como propósito disminuir las fricciones y asimetrías de información del mercado laboral y aumentar la eficiencia del sector productivo, como resultado de la búsqueda de recurso humano de manera más efectiva, y ofrecer todo tipo de información relacionada con las formas y lugares dónde encontrar empleo. Además, las ferias tenían como población objetivo, los grupos poblacionales con mayor dificultad para acceder al mercado laboral (Jóvenes, Mujeres, Primer Empleo, Discapacidad y Mayores de 45 años).

Para poder participar en las ferias de intermediación laboral llevadas a cabo se fijaron los siguientes requisitos:

- Ser mayor de edad.
- Inscribirse en la Vitrina Virtual [www.bogotatrabaja.gov.co](http://www.bogotatrabaja.gov.co), llenando todos los campos del formulario correspondiente.
- Cumplir con el perfil que se requería para cada Feria (dependiendo de la población objetivo de la misma)

Las Ferias contaron con el apoyo de distintos sectores económicos de la ciudad como el financiero, el de servicios, el industrial y el comercial. Asimismo, los asistentes a las Ferias encontraron información sobre las diferentes alternativas de empleabilidad que se ofrecían en el Distrito. Estos espacios se diseñaron para que asistiera la mayor cantidad de población posible, sin embargo, dada la alta afluencia de público que se presentaba, se replanteó el esquema de inscripción, para que la población no tuviera que llevar consigo las hojas de vida y evitar las largas filas para conocer las vacantes de las empresas participantes. Para facilitar el ingreso a las ferias, la SDDE decidió habilitar en la vitrina virtual Bogotá Trabaja unos módulos especiales diseñados para cada evento, donde el ciudadano inscribía su hoja de vida y aplicaba a las ofertas previamente publicadas de acuerdo al perfil.

A continuación se relacionan las Ferias de Intermediación Laboral que se llevaron a cabo en la Bogotá Positiva:

- Feria de opciones laborales localidad de Suba 2009
- I Feria Bogotá Trabaja para los Jóvenes de Ciudad Bolívar 2010

- II Feria Bogotá Trabaja para los Jóvenes de Ciudad Bolívar 2010
- Feria Bogotá Trabaja para las Mujeres del Distrito Capital 2010
- Feria Bogotá Trabaja para Mi Primer Empleo 2010
- Feria Bogotá Trabaja para Valorar Mi Experiencia 2011
- Feria Bogotá Trabaja para las Mujeres del Distrito Capital 2011
- Feria Bogotá Trabaja para los Jóvenes del Distrito Capital 2011
- Feria Bogotá Trabaja para la Población en Condición de Discapacidad 2011

Si bien, a través de esta estrategia de gestión y colocación se atendió un gran número de personas que buscaban empleo (aproximadamente 70.000), no se conoció con claridad cuántas personas fueron efectivamente vinculadas a puestos de trabajo. Lo anterior, debido a que el seguimiento al respecto fue insuficiente, porque la meta consistía solamente en ofrecer oportunidades de vinculación, no enganches efectivos; a pesar de ello, los datos reportaron una efectividad promedio de las ferias (medida en términos de enganches laborales) del 12%, según los cálculos realizados por la Subdirección de Intermediación de Mercados de la SDDE que lideraba el tema.

En general, se encontró que la principal barrera en los procesos de enganche laboral era la formación y competencias de los trabajadores. Esta herramienta dejó al distrito una serie de lecciones aprendidas que se señalan a continuación.

1. Las intervenciones a pesar de ser focalizadas o de tener poblaciones objetivo definidas, no condujeron a enganches efectivos, posiblemente porque el emparejamiento de la información no se realizó de manera adecuada (1), la población no cumplía con los perfiles requeridos (2) y las condiciones de contratación no eran las más adecuadas o favorables (3); lo anterior porque muchas de las empresas que participaron en las ferias eran intermediadores laborales o porque los eventos se programaban en épocas específicas del año donde existen picos de contratación por temporadas (escolares, fechas especiales, entre otros).
2. En cuanto a resultados, la administración de la Bogotá Positiva cumplió con las metas trazadas en el Plan de Desarrollo, debido a que estas se enfocaban en el ofrecimiento de oportunidades laborales y no de manera específica en resultados de enganches efectivos, los cuales se mostraron como un logro adicional del cumplimiento de la meta. En materia de “Estrategia de Intermediación Laboral y de Sistema de Información para el Trabajo”, la Secretaría a través de las ferias y la vitrina virtual Bogotá Trabaja materializó la primera, y de manera adicional a través de la Vitrina cumplió la segunda.
3. En materia de gestión y colocación, los esfuerzos se concentraron principalmente en los jóvenes y las mujeres y se tomaron medidas específicas para favorecer la contratación de poblaciones vulnerables, pero dichos esfuerzos terminaron en programas de información para el empleo, que no atendieron las necesidades de la población usuaria de estos servicios (la más pobre y con menores niveles educativos). Los procesos de gestión y colocación no contaron con una revisión previa de los perfiles ocupacionales por lo tanto no fue posible el emparejamiento de la oferta y la demanda.

#### iv. Sistema Público de Empleo del Distrito (SPED)

Ante este panorama y como una medida adicional, esta administración ha implementado un Sistema Público de Empleo que pretende ayudar a organizar el mercado laboral de la ciudad. En la actualidad, a través de un convenio interadministrativo suscrito con el Ministerio de Trabajo, la SDDE obtuvo la resolución de funcionamiento para operar la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo – Bogotá Trabaja y los quioscos de atención e información.

A través de este instrumento de política pública la SDDE en alianza con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UAESPE-, se encarga de orientar, capacitar, asesorar, intermediar y gestionar la oferta de servicios para que las personas y las empresas interesadas en mejorar sus condiciones laborales y competitivas, encuentren un espacio idóneo en el cual potencializar tanto el recurso humano disponible en la ciudad como el tejido productivo.

El objetivo principal de esta herramienta es contribuir al mejoramiento de las capacidades del recurso humano de la ciudad a través de servicios específicos de registro, orientación, capacitación, gestión y remisión de los buscadores y empleadores interesados en articularse en el mercado laboral.

Esta herramienta fundamental para el Sistema Público de Empleo, cuenta con el soporte de la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo ([www.redempleo.gov.co](http://www.redempleo.gov.co)), donde los centros de empleo de todo el país registran a los usuarios y las empresas para llevar a cabo los procesos de gestión y colocación, los cuales a su vez buscan a través de una serie de servicios complementarios cerrar las brechas existentes en el mercado laboral.

En materia de resultados en sus primeros ocho meses, desde su lanzamiento el 1 de mayo de 2014, se encuentran inscritos 13.533 personas y 624 empresas, las cuales han ofrecido a lo largo del proceso alrededor de 5.500 vacantes, logrado un enganche efectivo de más de 712 personas, de esta población más de 5.700 personas asistieron a talleres para fortalecimiento de sus competencias blandas.

De acuerdo con las estadísticas del Centro, la población joven (entre 21 y 30 años) es la que más se registra (39%), seguida del rango 31 a 40 años con una participación del 23%; es importante mencionar que las mujeres registran una participación porcentual mayor que los hombres. En el diálogo con las empresas, se ha podido evidenciar que este comportamiento se explica por la falta de experiencia y de libreta militar. Además, la edad (mayores de 40 años) y el estado de salud (exigencia de examen médico de ingreso para identificar preexistencias o embarazo) constituyen barreras para la contratación, lo que dificulta aún más el (re)ingreso de mujeres y población adulta al mercado laboral.

A la fecha, aunque es prematuro hablar de aprendizajes por el tiempo que lleva en funcionamiento el Centro de Empleo Público “Bogotá Trabaja”, es importante mencionar algunos avances.

El primero de ellos es que la UAESPE, que es la entidad encargada de otorgar la resolución de funcionamiento a los centros de empleo de todo el país y de regular su funcionamiento, ha habilitado a la SDDE para operar los centros de empleo del distrito. Por lo tanto, si otras entidades distritales desean replicar el modelo, será necesario que estos nuevos centros estén cobijados bajo la resolución que autoriza a la SDDE. Esto representa un gran avance para superar los problemas de duplicidad de acciones del pasado.

En la actualidad, además del centro de empleo “Bogotá Trabaja” ubicado en la Plaza de los Artesanos, operan cinco quioscos de información ubicados en las localidades con mayores índices de desempleo en la ciudad, los cuales fueron instalados de manera estratégica a través de información generada por el Observatorio de Desarrollo Económico, el cual permite la generación de datos estadísticos desagregados por localidad.

Otra de las ventajas de este modelo, es que una vez el ciudadano ingresa al sistema no solo puede acceder a los servicios complementarios (de formación, capacitación, intermediación, gestión o rutas diferenciales) sino que puede ser visualizado por todos los centros de empleo del país y puede aplicar a todas las vacantes publicadas en el sistema. Lo anterior, marca una diferencia importante con las bolsas privadas de empleo, pues los centros de empleo a través de sus servicios lo que buscan es el cierre efectivo de brechas, mejorar las condiciones de empleabilidad de los participantes, aumentar la productividad de las empresas y generar crecimiento y desarrollo económico a la ciudad.

Para terminar, es importante señalar que es posible mejorar las condiciones de trabajo en Bogotá, no solo a través de las intervenciones realizadas a lo largo de las administraciones pasadas y de la actual, sino que además se requiere una articulación con la nación, para abordar de manera conjunta algunos de los desafíos que aún enfrenta el mercado laboral bogotano y cuyo resorte es específicamente de orden nacional, como se mencionó en el capítulo 2.

#### **v. Alianzas Estratégicas**

Este instrumento nace para complementar y hacer más efectivos y eficientes los programas de gestión y colocación que el Distrito impulsaba, favoreciendo la colaboración y articulación entre entidades públicas y privadas, ya que buscaba que las empresas contactadas utilizaran y participaran del Sistema de Información para el Trabajo “Bogotá Trabaja” y las Ferias de Intermediación Laboral, como mecanismos eficaces para la difusión y promoción de sus convocatorias laborales.

Por medio de estas alianzas, se logró vincular una entidad privada que desarrolló los servicios de gestión y colocación de empleo (Trabajando.com), que fue un apoyo importante a la plataforma vitrina virtual Bogotá Trabaja, ya que los bogotanos al ingresar al portal e inscribir su hoja de vida, podían acceder a las vacantes publicadas por las empresas. Otra de las articulaciones importantes dentro del portal, fue la publicación de las vacantes que el IPES ofrecía de manera semanal y el mapa

interactivo que se manejaba con el Servicio Público de Empleo del SENA, el cual permitía a los ciudadanos el ingreso a su plataforma.

Por otra parte, en la actual administración “Bogotá Humana 2012 – 2016” y como respuesta a las dificultades y limitaciones presentadas, buscando una mayor efectividad y pertinencia, se implementa un modelo de intervención para incidir en la productividad de sectores estratégicos y en la generación de oportunidades de ingresos y empleo para poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente la población joven y femenina.

Este modelo se denominó inicialmente como Pactos por la Formalización del Empleo en Bogotá, los cuales consisten en iniciativas articuladoras público – privadas que integran procesos de formación para el trabajo y desarrollo humano, acompañamiento psicosocial y procesos de gestión y colocación, atendiendo las demandas de aquellos sectores productivos generadores de empleo en condiciones de calidad.

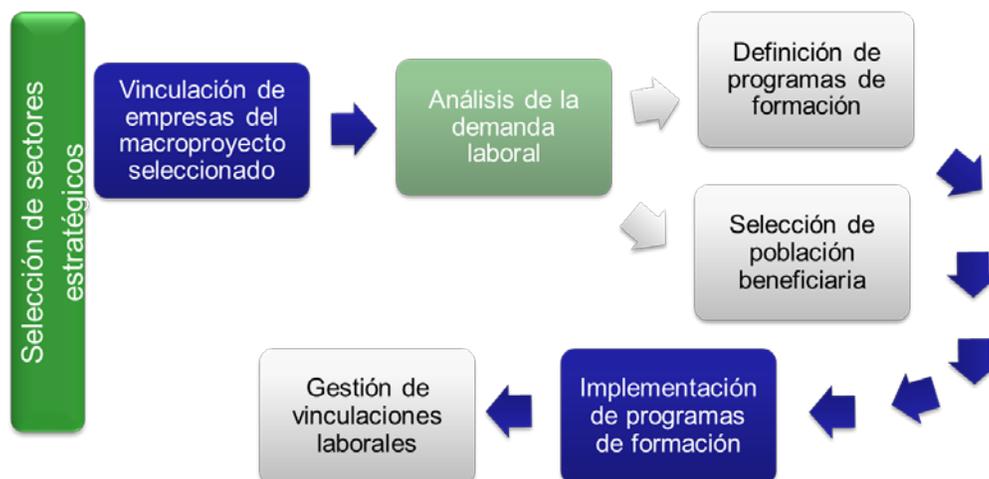
De manera general estos pactos son articulaciones gana – gana, en las que el sector privado logra vincular recurso humano cualificado de acuerdo a sus necesidades y el sector público realiza intervenciones pertinentes que benefician a poblaciones vulnerables mediante incentivos de formación, logrando apoyar el fortalecimiento de sectores estratégicos de la ciudad.

Es importante señalar que este instrumento responde de manera directa a los tres tipos de Políticas Activas de Mercado de Trabajo, pues fortalece la oferta laboral por medio de la formación para el trabajo, incrementa la demanda del trabajo porque crea medidas específicas para favorecer la contratación de población vulnerable e incentiva el funcionamiento del mercado laboral porque al final del proceso se realiza la gestión y colocación de los beneficiarios en las empresas participantes.

Como proyecto piloto en el año 2011 se llevó a cabo el Pacto Motor que benefició a 150 jóvenes en situación de vulnerabilidad y les permitió mejorar sus condiciones de empleabilidad para poderse vincular a empresas del sector automotriz en condiciones de calidad.

Los procesos asociados a los Pactos se describen a continuación:

**Figura 19. Procesos de implementación de los Pactos**



Fuente: Subdirección de Formación y Capacitación 2013

Pacto Motor en su fase II (2012) permitió que 228 jóvenes fueran certificados en las distintas modalidades contempladas dentro de la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, como programas de corta, complementaria y larga duración.

Una vez finalizaron su proceso de formación tanto teórico como práctico, los jóvenes hicieron parte de un proceso de acompañamiento de gestión y colocación el cual ha permitido que a 31 de diciembre de 2014, se hayan vinculado laboralmente 126 jóvenes formados en esta fase, en empresas asociadas al Pacto, en condiciones de Trabajo decente y digno.

De manera adicional y bajo la misma metodología, en el año 2013 se decide implementar una nueva fase del Pacto Motor (fase III), en la que se encuentran en proceso de formación 91 jóvenes en el programa técnico laboral por competencias en Electromecánica automotriz con énfasis en vehículos pesados. Por otra parte, un grupo adicional de 30 jóvenes está realizando un proceso de formación complementaria en “Básico de Soldadura por Arco Eléctrico”, atendiendo una demanda puntual de operadores del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP).

Otro de los sectores con el que se está adelantando un pacto, es el de Outsourcing de Procesos de Negocio (BPO por sus siglas en inglés) y el Outsourcing de Tecnologías de Información (ITO por sus siglas en inglés) -en adelante BPO-ITO-, el cual atenderá las necesidades específicas de algunas de dichas empresas. El programa de formación es de larga duración, técnico laboral en Asistencia Comercial en Call Center, a 31 de diciembre de 2014, 103 jóvenes terminaron su proceso de formación y se espera en 2015 que al menos el 60% de ellos queden enganchados en las empresas firmantes del pacto.

Lo anterior pone en evidencia la diversidad de acciones que desde la SDDE se han realizado para fortalecer y brindar oportunidades a la población vulnerable de la ciudad que busca Trabajo decente y digno. Estos procesos han mostrado la importancia de la articulación entre el tejido productivo y el sector público, para mejorar la calidad de vida de la población, la productividad y competitividad de las empresas.

Los Pactos también han dejado a la administración de la Bogotá Humana algunos aprendizajes. Tal vez uno de los más importantes es que para que las intervenciones sean más efectivas y respondan realmente a las necesidades de la demanda laboral, debería realizarse un análisis prospectivo con el fin de identificar las necesidades de formación que requerirá el tejido productivo de la ciudad en el corto y mediano plazo, a través de herramientas como el Observatorio de Desarrollo Económico y de los estudios de demanda laboral y de definición de perfiles ocupacionales<sup>54</sup>. Este trabajo debe hacerse previamente para establecer las necesidades del sector, pues al tratarse de articulaciones público – privadas, los enganches efectivos dependen del número de plazas que puedan ofrecer las empresas aliadas del Pacto de acuerdo a sus necesidades. Además, los programas deben ser concertados con las empresas firmantes del pacto para que respondan a sus necesidades.

Asimismo, cabe señalar que los Pactos son intervenciones costosas porque para resolver un problema estructural en materia de fortalecimiento de la oferta laboral, se requieren procesos de formación largos (que realmente mejoren el perfil y la empleabilidad de las personas). Lo anterior no debe perderse de vista porque los procesos de gestión y colocación, al ser la última etapa del proceso, pueden tardar en mostrar resultados.

Un tercer aprendizaje se refiere a los procesos de convocatoria de los beneficiarios, que deben realizarse de manera paralela al estudio de demanda laboral, y que han resultado determinantes para minimizar la deserción de los participantes. En las tres fases del Pacto Motor la deserción ha sido inferior al 7% debido a que el proceso de selección es muy estricto, lo cual es muy positivo pues una vez conseguidas las vacantes, el número de personas formadas que pueden absorber las empresas es reducido y si los índices de deserción son altos se pueden generar falsas expectativas no solo a los empresarios sino a los ciudadanos.

Finalmente, es importante que este tipo de intervenciones cuenten con el acompañamiento y liderazgo permanente de la SDDE, ya que iniciativas como estas pueden ser replicadas no solo en otros sectores, sino a nivel nacional o internacional como un ejemplo exitoso de PAMT.

En los siguientes dos apartes se presentarán brevemente las intervenciones que en materia de Trabajo Infantil y Salud y Seguridad en el Trabajo realiza la administración distrital, pues corresponden a dos dimensiones del Trabajo decente y digno, pero cuya

---

<sup>54</sup>Tal como en alguna oportunidad se pensó con la identificación de profesiones emergentes a través del convenio ONET, referido en el aparte de Fortalecimiento de la oferta laboral.

atención no se enmarca dentro de las PAMT y está a cargo de entidades distintas a la SDDE.

#### **4.5.1 Trabajo Infantil**

La Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- realiza la Secretaría Técnica del Concejo Distrital de Política Social de acuerdo al Decreto 460 de 2008 y la normatividad subsiguiente, dándole la responsabilidad a esta entidad de asumir la Secretaría Técnica de la Mesa Distrital para la Abolición del Trabajo Infantil y la Promoción del Trabajo Adolescente Protegido y de las 19 mesas locales, así como del presupuesto para el desarrollo de la Política de Infancia y Adolescencia.

En este contexto, en 2013 la SDIS, desarrolló tres programas para la erradicación del Trabajo Infantil o de niños y niñas en riesgo de estarlo, estos programas están cobijados por el proyecto de inversión 760: Protección Integral y Desarrollo de Capacidades de Niñas, Niños y Adolescentes. El primero, consolida los Centros Amar, programa de atención integral para la inclusión en espacios institucionalizados, en contra jornada escolar, brindando una atención especializada para la protección y restablecimiento de los derechos para los niños, niñas y adolescentes entre 3 meses y 17 años de edad en condición de trabajo infantil y sus familias, para desvincularlos de las actividades de trabajo infantil y prevenir la vinculación laboral temprana.

El segundo componente realizado bajo el Convenio con la Fundación Telefónica, a través del Programa Proniño atendió integralmente a 1.930 niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil. Los módulos programados fueron: escolarización, uso creativo del tiempo libre, necesidades básicas, actividades con la familia, infraestructuras y material pedagógico en la escuela y planificación, seguimiento y evaluación de la intervención.

Por último la Estrategia Móvil para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil es un programa que promueve una protección integral, desarrollando acciones en los puntos críticos donde existe la problemática. Las funciones del equipo interdisciplinario consisten en identificar niños, niñas y adolescentes en riesgo o en trabajo infantil, restablecer sus derechos y promover el desarrollo de sus capacidades artísticas, culturales y deportivas.

La Secretaría Distrital de Salud, por su parte, tiene a cargo el Programa de Territorios Saludables, bajo el cual se desarrollan tres acciones para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil: La primera intervención consiste en asesorías para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, donde se realizaron acciones de identificación, caracterización de condiciones de trabajo y salud, canalización a servicios de salud y a programas sociales locales, notificación de eventos de interés para la salud pública, asesoría familiar y seguimiento. En el marco de esta estrategia, en 2013 se atendieron 4.649 niñas y niños, menores de 15 años.

La segunda intervención corresponde a asesorías para el trabajo adolescente protegido, programa enfocado en adolescentes entre 15 y 17 años. Se realizaron las

mismas acciones que la anterior intervención, atendiendo a 1.987 adolescentes bajo esta modalidad.

Finalmente, encontramos la sesión grupal de sensibilización para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil donde se estructuran sesiones para sensibilizar y reflexionar sobre el Trabajo Infantil y Adolescente a nivel de comunidad y de instituciones sociales.

En cabeza de la Secretaría Distrital de Educación, se encuentra el proyecto 888 denominado Enfoques Diferenciales, que hace parte del componente “Acciones Afirmativas para la Inclusión Escolar” de la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones que lidera el programa “Desincentivación del trabajo Infantil”. Este programa busca ofrecer alternativas de formación integral y refuerzo escolar a través del acompañamiento en jornadas alternas, para prevenir y desincentivar el trabajo infantil de niños, niñas y jóvenes vinculados a colegios oficiales. Entre las acciones a desarrollar del 2012 al 2016 se encuentran: Atención integral, calidad educativa a través del programa EDUCARED y fortalecimiento institucional. En 2013 se atendieron 3.736 niños, niñas y jóvenes, con una inversión de \$974.500.000.

El modelo de atención de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-, tiene como objetivo incluir a los hijos e hijas de los recicladores de oficio en programas de erradicación de trabajo infantil con la participación de sus núcleos familiares, organizaciones de recicladores, entidades distritales, nacionales, internacionales y la empresa privada que hacen parte de SuperCero, programa que impulsa la cultura de reciclaje en los colegios de Bogotá. Bajo este modelo fueron atendidos 50 niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de familias recicladoras.

#### **4.5.2 Salud y Seguridad en el Trabajo**

La Secretaría de Salud, adoptó en noviembre de 2011 por medio de la resolución interna número 1312 la Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras en Bogotá, que contiene cuatro estrategias: 1. Promocional de calidad de vida y salud, 2. Atención primaria renovada, 3. Gestión social integral y 4. Entornos saludables. Con base en ello, se creó el Plan de Salud del Distrito Capital 2008 -2012 y se integró el concepto internacional de Trabajo decente, así como los de trabajo infantil y trabajo adolescente protegido.

La estrategia de entornos saludables se concreta a través del Programa Territorios Saludables, que se orienta a disminuir brechas de inequidad entre los diferentes grupos y territorios, haciendo énfasis en la equidad sanitaria, la salud pública y el financiamiento del sistema, en armonía con los objetivos de desarrollo del milenio<sup>55</sup>.

Esta intervención responde al desarrollo y operativización directa de la meta del Plan de Desarrollo Bogotá Humana que ordena implementar la estrategia de entornos

---

<sup>55</sup> Reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (fuente: Fuente: Organización de Naciones Unidas (ONU). Asamblea del Milenio de la Naciones Unidas, Nueva York, 2000

saludables en las 20 localidades del Distrito Capital, en el marco del eje 1; una ciudad que supera la segregación y la discriminación.

El ámbito laboral se define como el territorio social donde transcurre la vida cotidiana de las personas en la realización de actividades económicas con fines productivos o no productivos (como el trabajo doméstico) tanto en la economía informal como formal. Sin embargo, los alcances del Programa se orientan a la población en la economía informal que no está afiliada a riesgos laborales.

El Programa aplica en las etapas de ciclo juventud, adultez y vejez y consiste en asesorías en salud ocupacional que promueven entornos de trabajo saludables, que se realizan en las viviendas que comparten el uso productivo con el habitacional y en las Unidades de Trabajo Informal –UTI- que se definen como un proceso o actividad para la cual se producen bienes y/o servicios, que son desarrollados por trabajadores y trabajadoras vinculados a la economía informal, por la cual se puede percibir o no un ingreso<sup>56</sup>.

## 4.6 Lecciones aprendidas

Para finalizar este capítulo, se recogen en el presente aparte las principales lecciones aprendidas de las distintas intervenciones de PAMT llevadas a cabo por la administración distrital. Se presentarán primero algunas lecciones generales y a continuación las de cada instrumento utilizado.

La inversión directa del Distrito Capital en actividades relacionadas con la generación de empleo ha venido creciendo de forma estable durante toda la primera década del siglo XXI. De niveles de inversión en programas de empleo cercanos al 2%, como porcentaje de la inversión total directa realizada por la administración central y sus establecimientos públicos, en 2011 se llegó a niveles cercanos al 3% de dicho total. Es claro que las mayores tasas de participación durante estos años coinciden con la entrada en vigencia de la reforma administrativa del Distrito, en la cual se crearon entidades con presupuesto autónomo y responsabilidades directas en el tema de empleo (este es el caso del IPES y la SDDE).

Si bien el presupuesto Distrital y el número de proyectos relacionados con las PAMT han venido en aumento, es importante que se estudien y verifiquen los efectos que han generado estas intervenciones en las poblaciones beneficiarias para dar solución

---

<sup>56</sup> Las unidades de trabajo informal – UTIs pueden tener las siguientes características:

**Fijas:** son UTIs que permanecen en el tiempo y/o en el espacio; tienen un punto o referencia donde se coordina la actividad el cual es claramente identificable. Por ejemplo: los bicitaxistas con centro de coordinación específico, serán trabajadores vinculados a la economía informal fija; una tienda o un vendedor que lleva un tiempo fijo en un espacio determinado, una sala de belleza, un taller entre otros.

**Móviles:** se refiere a que tiene la posibilidad de llevar sus productos o servicios a cualquier parte del territorio. Se desplaza en el espacio físico dentro y/o fuera del territorio. No hay punto de referencia permanente ni en el tiempo ni en el espacio. Puede variar su actividad productiva. Son los vendedores de temporada, por ejemplo en navidad, el día del amor y la amistad, el día de la madre y hoy venden flores, mañana dulces y pasado mañana bolígrafos y se desplazan por diferentes sitios de la ciudad buscando al cliente.

a sus problemas de acceso y permanencia en el mercado de trabajo. Este ha sido el objetivo fundamental del capítulo.

En términos generales, se ha evidenciado que, en la mayoría de los casos, estas intervenciones se encuentran asociadas a estrategias sociales que buscan alternativas de generación de ingresos, sin que necesariamente se encuentren alineadas con la política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico –PPPCDS- de la ciudad y logren generar oportunidades laborales y de ingresos sostenibles para la población beneficiaria, por lo que existe dispersión, duplicidad de acciones y cuantiosas inversiones realizadas, en algunos casos, sin los efectos esperados.

Adicionalmente, se evidencia una baja articulación interinstitucional para el desarrollo de programas y proyectos, lo que ha conducido a realizar acciones repetitivas, traslapadas, sin lineamientos claros y por fuera de un modelo específico de generación de ingresos y empleo para la ciudad.

De esta manera, en materia de generación de ingresos y empleo se destaca el avance de anteriores administraciones, aunque se reconoce la necesidad de consolidar un modelo de empleo y generación de ingresos que tenga en cuenta los lineamientos de la PPPCDS, que logre posicionar a la SDDE como entidad líder del tema y articule las acciones que realiza el distrito en esta materia.

Ahora bien, una vez revisadas las distintas intervenciones realizadas en materia de PAMT y tras señalar las conclusiones generales, se referirán a continuación las lecciones aprendidas para cada instrumento, con el fin de mejorarlos, adecuarlos a las nuevas necesidades y no repetir los errores del pasado.

#### 1. Fortalecimiento de la oferta laboral

Formación para el Trabajo:

A lo largo de las intervenciones realizadas por el Distrito, se evidenció que los programas de formación no se ajustaban a las demandas del mercado laboral, generando inversiones muy altas con bajos resultados de enganche.

#### 2. Incremento de la demanda de trabajo

Creación directa de empleo:

Las entidades distritales se preocuparon por crear empleo directo, a través de programas de obras civiles, turismo, recreación y deporte, que ofrecían trabajo para mano de obra no calificada, lo cual no permitió el cierre efectivo de brechas, porque al tratarse de empleo temporal que no requería cualificación, la población una vez terminado el proceso volvía a su condición inicial pues su perfil, sus habilidades y su empleabilidad no habían mejorado (se trataba de trabajo de baja calidad, poca remuneración, horarios laborales excesivos y contratos temporales).

Medidas específicas para favorecer la contratación de poblaciones vulnerables:

---

Las medidas específicas que ha adelantado el Distrito, han pretendido beneficiar a las poblaciones vulnerables, primero a través del ofrecimiento de empleo directo a mujeres, jóvenes y habitantes de calle, luego a través de ferias dirigidas a grupos poblacionales específicos y ahora, con mayor énfasis en el plan de desarrollo de la Bogotá Humana que a través de los pactos espera transformar la vida de la personas objeto de intervención.

No obstante, es importante que estas intervenciones no se realicen de manera aislada o coyuntural, sino que respondan a las necesidades particulares de las poblaciones, para lo cual es necesario escuchar sus demandas y comprender su situación, con el fin de dar respuesta acertada a sus problemáticas.

### 3. Funcionamiento mercado laboral

Servicios de gestión y colocación de empleo:

Las ferias de oportunidades laborales, utilizadas por la administración de la Bogotá Positiva, se realizaron de manera masiva con ausencia de seguimiento efectivo a los postulantes debido a que no se realizó un proceso de preselección que pudiera mejorar el emparejamiento de oferta y demanda (perfil-vacante), lo que produjo expectativas muy altas dentro de los participantes y resultados poco alentadores para las empresas.

En cuanto al desarrollo o utilización de herramientas virtuales para mejorar la información y el acceso al mercado laboral, se evidenció la carencia de actualizaciones y seguimiento efectivo, por lo tanto, aun se sigue desperdiciando información importante que podría contribuir de manera efectiva con la disminución del desempleo friccional de la ciudad.

El Centro de Empleo “Bogotá Trabaja” y los quioscos ubicados en las diferentes localidades de la ciudad, pretenden corregir algunos de los errores del pasado, por esta razón son muy importantes en este tipo de intervenciones las actualizaciones, capacitaciones y las lecciones aprendidas de otros modelos implementados a nivel mundial, que pueden servir de base para mejorar los procesos y hacer más efectivas las herramientas, y consolidar un Sistema Público de Empleo que responda realmente a las necesidades del mercado laboral de la ciudad.

A continuación se sintetizan los principales hallazgos del diagnóstico y de la revisión de antecedentes de las intervenciones en política laboral realizadas en Bogotá.

**Tabla 39. Diagnóstico, antecedentes y recomendaciones para Bogotá en PAMT**

DIAGNÓSTICO	INSTRUMENTO Y OBSTÁCULOS	LECCIÓN APRENDIDA	RECOMENDACIONES
<b>PAMT I: FORTALECIMIENTO OFERTA LABORAL</b>			
<p>* La tasa de ocupación para los menos educados (ningún nivel educativo) es la más baja (36,68 %). A más años de estudio mayor participación laboral.</p> <p>* La incidencia de la educación es mucho más marcada en el caso de las mujeres. Participación laboral mujeres con educación primaria y secundaria básica: 47%, bachilleres 81,2% y profesionales 83,5%.</p> <p>* Ocupación mujeres 59,7% (hombres 73,3%)</p>	<p>* Formación para el trabajo a la medida (PDFT):</p> <p>* Población prioritaria: Mujeres y jóvenes.</p> <p>* Baja calidad y pertinencia que no condujo a la incorporación al mercado laboral de los beneficiarios.</p> <p>* Decreto 294: Plantea optimizar el gasto social distrital destinado a fomentar la educación para el trabajo y la educación informal.</p> <p>* Formación no certificada (cursos cortos) que no afectó la empleabilidad de las personas.</p> <p>* Desarticulada de apuestas productivas de la ciudad y sin relación con las empresas.</p>	<p>* Los programas de formación deben estar enfocados en la pertinencia y la calidad, más que en la cobertura.</p> <p>* Es indispensable dialogar con el sector productivo sobre sus necesidades de formación de capital humano.</p> <p>* El Decreto 294 permitió recopilar información sobre inversión, población beneficiaria, programas e instituciones formadoras, para orientar los procesos de formación que adelantan las entidades distritales.</p>	<p>* Es necesario conocer las tendencias ocupacionales en el ámbito local y de ciudad, para lograr que los programas de formación sean pertinentes.</p> <p>* Los programas de formación deben estar orientados a mejorar el perfil de las personas de forma que efectivamente afecten su empleabilidad.</p>
<b>PAMT II: FORTALECIMIENTO DEMANDA LABORAL</b>			
<p>La tasa de ocupación para los menos educados (ningún nivel educativo) es la más baja (36,68 %).</p>	<p>Programas de empleo temporal: "Bogotá con techo", Trabajo en los parques, la recreación y el deporte y "Políticas activas intensivas en mano de obra de origen público" (construcción y mantenimiento de infraestructuras): No permitió el cierre efectivo de brechas, pues no mejoró habilidades ni empleabilidad (trabajos de baja cualificación)</p>	<p>Son programas útiles para la protección de ingresos de los más pobres pero no contribuyen en el largo plazo pues no mejoran el perfil de las personas.</p>	<p>Estos programas deben complementarse con formación para el trabajo y el desarrollo humano.</p>
<b>PAMT III: FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO</b>			
<p>* La tasa de ocupación para los menos educados (ningún nivel educativo) es la más baja (36,68 %). A más años de estudio mayor participación laboral.</p> <p>* La incidencia de la educación es mucho más marcada en el caso de las mujeres. Participación laboral mujeres con educación primaria y secundaria básica: 47%, bachilleres 81,2% y profesionales 83,5%.</p> <p>* Gestión y colocación sin información de sectores.</p> <p>* Los universitarios, los menos educados y los adultos mayores de 46 años son quienes tardan más en conseguir trabajo.</p>	<p>* Ferias de empleo para poblaciones específicas: No condujeron a enganches efectivos porque el emparejamiento de la información no se realizó de manera adecuada, la población no cumplía con los perfiles requeridos y las condiciones de contratación no eran las más adecuadas o favorables.</p> <p>* Información de los sectores que más generan empleo y de los que pierden empleos producida por el ODE.</p> <p>* Sistema Público de Empleo del Distrito, Centro Público de Empleo "Bogotá Trabaja".</p> <p>* Sistema de Información para el Trabajo "Vitrina Virtual Bogotá Trabaja": Información para el empleo general, que no atiende a las necesidades de la población usuaria de estos servicios (la más pobre y con menores niveles educativos) Multiplicidad de sistemas no unificados.</p> <p>* Sesiones grupales de sensibilización para la prevención y erradicación del trabajo infantil (SDS).</p> <p>* Pactos por el trabajo decente para población vulnerable: Los procesos de formación son de mediana y larga duración, por lo que el enganche laboral se tarda hasta la última etapa del proceso.</p>	<p>* Se debe realizar previamente un perfil de las vacantes y del recurso humano con base en las competencias requeridas.</p> <p>* Se deben ofrecer vacantes de trabajo decente y digno.</p> <p>* Los servicios de gestión y colocación deben utilizar la información producida por el ODE</p> <p>* Se deben realizar análisis prospectivos para identificar las necesidades de formación del tejido productivo de la ciudad en el corto y mediano plazo</p> <p>* En el caso de los pactos, las alianzas con el privado fueron positivas</p>	<p>* Preseleccionar los perfiles de acuerdo a los requerimientos de las vacantes.</p> <p>* El Servicio Público de Empleo debe usar la información para gestión y colocación en los sectores más dinámicos que generen trabajo decente y digno.</p> <p>* Tener en cuenta los macroproyectos de ciudad.</p> <p>* Unificar los distintos sistemas de información.</p> <p>* Involucrar más al sector privado.</p> <p>* Continuar y fortalecer el instrumento.</p>

DIAGNÓSTICO	INSTRUMENTO Y OBSTÁCULOS	LECCIÓN APRENDIDA	RECOMENDACIONES
<b>OTROS PROBLEMAS DEL MERCADO DE TRABAJO</b>			
Tasa de trabajo infantil (5 a 17 años) de 6,5%.	<p>* Centros Amar en contra jornada escolar ofrecen la protección y restablecimiento de los derechos para los niños, niñas y adolescentes en condición de trabajo infantil y sus familias, para desvincularlos de las actividades de trabajo infantil y prevenir la vinculación laboral temprana (SDIS).</p> <p>* Programa Proniño: escolarización, uso creativo del tiempo libre, necesidades básicas, actividades con la familia, infraestructuras y material pedagógico en la escuela y planificación, seguimiento y evaluación de la intervención (SDIS).</p> <p>* Estrategia Móvil para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil: promueve una protección integral en los puntos críticos donde existe la problemática (SDS).</p> <p>* Asesorías para el trabajo adolescente protegido dirigidas a adolescentes entre 15 y 17 años (SDS).</p> <p>* Atención a hijos e hijas de familias recicladoras (SDS).</p>		
Más accidentes de trabajo, pero mortales en menor proporción.	Programa Territorios Saludables aplica en las etapas de ciclo juvenil, adultez y vejez y consiste en asesorías en salud ocupacional que promueven entornos de trabajo saludables, que se realizan en las viviendas que comparten el uso productivo con el habitacional y en las Unidades de Trabajo Informal –UTI-		

Cabe señalar que hay varias problemáticas identificadas en el diagnóstico para las cuales el Distrito no ha realizado intervenciones y por lo tanto resulta indispensable pensar estrategias e instrumentos para enfrentarlas. Entre ellas se encuentran:

- Diferencia de ingresos entre trabajadores formales e informales (\$1.700.000/mes vs. \$679,000/mes). Además, los trabajadores(as) del servicio doméstico son los que reciben menores ingresos.
- 35,3% de los trabajadores(as) desarrollan jornadas laborales excesivamente largas.
- La capacitación de los trabajadores en Bogotá es baja (34,4%).
- Hombres dedican 21% de su tiempo a actividades remuneradas y 10% a actividades no remuneradas dentro del hogar. Mujeres dedican el 13% de su tiempo a actividades remuneradas y el 24% a las actividades no remuneradas y de cuidado en el hogar.
- Las relaciones laborales son de corta duración y existe una alta rotación.
- Brecha salarial de género de 10,7% en 2013. El 30% de las mujeres en la capital ganan menos de un salario mínimo (hombres 17%).
- Solo 45,3% de la PEA cotizó a un fondo de pensiones.
- Proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión baja (35,9% en el 2009 a 32,7% en 2013).
- La tasa de sindicalización para Bogotá en 2014 fue 3,7%

Finalmente, teniendo en cuenta los aprendizajes acumulados en la ciudad y particularmente en la SDDE en políticas laborales, resulta pertinente referir la importancia del cambio de enfoque de la presente administración en material laboral. Sobre ello se profundiza en el siguiente aparte.

#### **4.7 Reorientación de la política de trabajo en el Distrito: Enfoque de trabajo decente y digno de la “Bogotá Humana”**

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana para el período 2012-2016 contiene un mandato contundente: “Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programas de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza” (PDD, 2012: 25).

Este compromiso del Plan de Desarrollo 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 y Digno.

Con esta apuesta, se abre la posibilidad de que además de los instrumentos con los que se intervenía sobre la oferta laboral en gobiernos anteriores, que ya fueron analizados, se utilicen estrategias complementarias que aborden otros componentes del trabajo y los ingresos, desde ópticas más integrales. Adicionalmente, se sientan las bases para proyectarse hacia un crecimiento económico que genere trabajo de calidad que mejore la calidad de vida de la población trabajadora.

En consecuencia, Bogotá ha venido desarrollando el proceso de formulación de esta política pública, lo que sin duda ha sido una gran oportunidad para incluir una visión que responda a las profundas problemáticas laborales de la ciudad y que tenga en cuenta una concepción integral e integradora de su política económica, laboral y social. Solo de este modo es posible hacer realidad los objetivos del enfoque de trabajo decente y digno, pues sobre estas tres áreas están circunscritas las problemáticas del Trabajo Decente en Bogotá.

Este mandato de incluir el trabajo decente y digno como eje orientador de la política laboral de la ciudad, es coherente con la apuesta por el desarrollo humano, entendido como el aumento de las capacidades de toda la población, sin lugar a discriminaciones, para llevar la vida que desean vivir.

Sin embargo, la inversión en capital humano debe responder a la heterogeneidad de la ciudad y es por ello que el Plan contiene un criterio territorial explícito, pues reconoce que la desigualdad en las oportunidades de desarrollo humano se manifiesta en el territorio y que por tanto, existe un componente socio-espacial de la segregación que las estrategias del Plan se orientan a combatir.

## 5 Estructura de la Política pública de trabajo decente y digno

---

Teniendo en cuenta el diagnóstico de trabajo decente y digno, el margen de acción de las ciudades sobre el mercado de trabajo y las lecciones aprendidas de las intervenciones realizadas a la fecha, este capítulo incluye la estructura de la política pública de trabajo decente y digno.

A manera de síntesis, es posible afirmar que en la ciudad existe un déficit de trabajo decente y digno y que si bien la ciudad tiene un mercado de trabajo dinámico en el que la mayoría de indicadores tienen un mejor comportamiento respecto al resto del país, persiste el problema de la calidad del trabajo que se genera.

Para empezar, es importante reconocer que el trabajo decente y digno, será un logro derivado de políticas generales y específicas que se encuentran bajo el control del gobierno nacional, pues como lo reconoce la OIT, un desafío fundamental en el desarrollo de una política de trabajo decente y digno es lograr un crecimiento económico que lo promueva.

Sin embargo, a partir de las competencias que tiene la ciudad y acogiendo la agenda hemisférica 2006-2015, la política pública de trabajo decente y digno se estructura bajo los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, que se retoman como capítulos de esta Política: i) hacer cumplir los derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales, ii) generar oportunidades de empleo e ingresos, iii) garantizar el acceso a la protección social y iv) generar condiciones para el diálogo social y tripartismo.

El primer objetivo del trabajo decente, Promover los 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.

El segundo objetivo del trabajo decente, Generar 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 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 y que este debe tener una remuneración que permita al trabajador y su familia satisfacer sus necesidades básicas.

El tercer objetivo del trabajo decente, Procurar el acceso a la protección y seguridad social, pretende que trabajadores y trabajadoras puedan acceder a los sistemas de seguridad social, para garantizar así un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador(a) y su familia.

El cuarto y último objetivo del trabajo decente, Generar condiciones para el diálogo social y tripartismo, busca que los gobiernos, los empresarios y los trabajadores dialoguen constantemente sobre sus necesidades y problemáticas, basados en un modelo de concertación en el que todas las partes resulten beneficiadas.

De acuerdo con esta estructura, se establecerán estos objetivos específicos hacia los cuales deben dirigirse todos los esfuerzos de la administración distrital en materia de trabajo decente y digno.

Todos los objetivos específicos se articulan bajo el enfoque de derechos e integran los enfoques poblacional y diferencial, permeando toda la estructura y potenciando la integralidad de esta Política. Cada uno de estos objetivos se concreta a través de unas estrategias, que orientan la ejecución de acciones y a partir de las cuales se derivan los instrumentos concretos, mediante los cuales se implementará la política (Ver Matriz 2).

La siguiente estructura se deriva del análisis del problema público identificado y en respuesta a las necesidades identificadas en el diagnóstico.

**Problema Público:** Existe un déficit de calidad en el trabajo que se genera en la ciudad.

Esta Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C, tendrá como finalidad la protección, promoción y ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos de la población trabajadora para que logren un trabajo decente y digno que les permita desarrollar el proyecto de vida que elijan.

## 5.1 Objetivo general

Promover eficazmente el acceso de trabajadores y trabajadoras de Bogotá al derecho a un trabajo decente y digno como una forma de erradicación de la segregación social, potenciando los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas.

## 5.2 Objetivos específicos

**Objetivo Estratégico 1:** Promover los principios y derechos fundamentales de la OIT en el trabajo.

### Estrategias

- ❖ Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas laborales internacionales y de derechos humanos en cuanto al derecho de asociación,

negociación colectiva, huelga, representantes de los trabajadores, respeto de fueros e igualdad de género.

- ❖ Prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso en la ciudad.
- ❖ Realizar acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.
- ❖ Reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.

### **Objetivo Estratégico 2:** Generar oportunidades de empleo e ingresos

#### **Estrategias.**

- ❖ Fortalecimiento de la oferta de trabajo
  - Orientar los programas de formación para el trabajo hacia los requerimientos del mercado.
- ❖ Incremento de la demanda de trabajo
  - Impulsar el trabajo decente y digno al interior del Distrito.
  - Promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital, para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar, beneficiarias de procesos de formación para el trabajo adelantados por las entidades y organismos del Distrito Capital.
  - Incentivar la contratación privada de población vulnerable.
- ❖ Optimización funcionamiento mercado de trabajo
  - Optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación distritales en articulación con las disposiciones nacionales.

### **Objetivo Estratégico 3:** Procurar el acceso a la protección y seguridad social

- ❖ Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre: el acceso a protección y seguridad social, adopción de medidas que garanticen condiciones sanas y seguras y el cumplimiento de la normatividad sobre formalización laboral.

### **Objetivo Estratégico 4:** Generar condiciones para el diálogo social y tripartismo

- ❖ Fortalecer escenarios participativos y de interlocución que generen el diálogo social efectivo y el tripartismo, con el fin de que las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobierno se desarrollen en armonía, para lograr consensos que beneficien a todas las partes.
- ❖ Contribuir a desarrollar una cultura de promoción, posicionamiento y defensa de los derechos laborales y en particular del derecho de asociación sindical y de negociación colectiva en el Distrito Capital.
- ❖ Garantizar un ambiente social en el cual los trabajadores y las trabajadoras del Distrito se vinculen efectivamente en la construcción y fortalecimiento de organizaciones que los representen.

En sintonía con el marco analítico y con el objetivo de generar los escenarios e instrumentos para que bogotanos y bogotanas gocen de un trabajo decente y digno, la estructura de los objetivos estratégicos, generales y específicos, que responden al diagnóstico, así como los instrumentos de la política pública de trabajo decente y digno, se presentan en la tabla 40.

**Tabla 40. Matriz estratégica de la Política de trabajo decente y digno**

DIAGNÓSTICO	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTO	POSIBLES INSTRUMENTOS
<b>Promover los principios y derechos fundamentales de la OIT en el trabajo.</b>			
Tasa de trabajo infantil (5 a 17 años) de 6,5%.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas laborales internacionales y de derechos humanos en cuanto al derecho de asociación, negociación colectiva, huelga, representantes de los trabajadores, respeto de fueros e igualdad de género.</li> <li>2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso en la ciudad.</li> <li>3. Realizar acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.</li> <li>4. Reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.</li> </ol>	Centros Amar  Programa Proniño  * Estrategia Móvil para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil * Asesorías para el trabajo adolescente protegido  Sesiones grupales de sensibilización para la prevención y erradicación del trabajo infantil.  Atención a hijos e hijas de familias recicladoras.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas laborales internacionales y de derechos humanos en cuanto al derecho de asociación, negociación colectiva, huelga, representantes de los trabajadores, respeto de fueros e igualdad de género.</li> <li>2. Articular las intervenciones lideradas por la Mesa Distrital de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil con las del Ministerio de Trabajo a través del Comité de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador– CETI, para garantizar la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso en el Distrito Capital, con la participación del tripartismo.</li> <li>3. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el derecho al trabajo decente realizando cada 7 de octubre en el marco de la Jornada Mundial por el Trabajo Decente, acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía y a los actores del mundo del trabajo, sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.</li> <li>4. Realizar un reconocimiento a las empresas privadas que generen trabajo decente y digno.</li> <li>5. Reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico.</li> </ol>

DIAGNÓSTICO	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTO	POSIBLES INSTRUMENTOS
<b>Generar oportunidades de empleo e ingresos</b>			
Tasa de ocupación para los menos educados es la más baja: 36,68 %.	1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo 1.1 Orientar los programas de formación para el trabajo hacia los requerimientos del mercado.	Formación para el trabajo a la medida	1. Articulación de programas de formación para el trabajo a escala Distrital, acordes con estudios de demanda y perfiles ocupacionales que respondan a las necesidades del mercado laboral de la ciudad. Lo anterior con el fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los ciudadanos, la pertinencia de la formación y aumentar la competitividad de las empresas. 2. Realizar programas de formación encaminados a fortalecer las competencias blandas. 3. Formación en competencias duras a través de programas de formación específica sectorial en las intervenciones misionales. 4. Diseño e implementación de un instrumento de registro y consulta de beneficiarios de los distintos procesos de formación para el trabajo con recursos distritales
Los universitarios, los menos educados y los adultos mayores de 46 años son quienes tardan más en conseguir trabajo.		Decreto 294	
Ocupación mujeres 59,7% (hombres 73,3%)	2. Incremento de la demanda de trabajo 2.1 Impulsar el trabajo decente y digno al interior del Distrito. 2.2 Promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital, para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar, beneficiarias de procesos de formación para el trabajo adelantados por las entidades y organismos del Distrito Capital. 2.3 Incentivar la contratación privada de población vulnerable.	Programas de empleo temporal	1. El Distrito Capital propenderá por la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores de todas las entidades y organismos distritales, tanto de los sectores central, descentralizado (incluyendo entidades adscritas y vinculadas) y de las localidades, a la luz del trabajo decente y digno. 2. Democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital para población vulnerable formada por entidades distritales. 3. Apoyo a la inserción laboral de población vulnerable, a través de un plan de incentivos que apoyen la contratación privada de población vulnerable prioritaria en condiciones de trabajo decente y digno, en articulación con las demás instituciones distritales que en su tarea misional deben atender estas poblaciones.
Brecha salarial de género de 10,9%.		Pactos por el trabajo decente	
		Directiva 001	
30% de mujeres ganan menos 1 SMMLV (hombres 17%).	3. optimización del funcionamiento del mercado de trabajo 3.1 Optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación distritales en articulación con las disposiciones nacionales.	Ferías de empleo para poblaciones específicas	1. El Distrito Capital unificará los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo para la ciudadanía, a través de la Agencia pública de gestión y colocación como mecanismo formal de búsqueda para encontrar el personal idóneo que ocupe las vacantes ofrecidas por las empresas de la ciudad.
		Sistema Público de Empleo del Distrito, Centro Público de Empleo "Bogotá Trabaja"	

DIAGNÓSTICO	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTO	POSIBLES INSTRUMENTOS
<b>Acceso a la protección y seguridad social</b>			
En 2013, 46,9% de la PEA cotizó a un fondo de pensiones.	1. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre: el acceso a protección y seguridad social, adopción de medidas que garanticen condiciones sanas y seguras y el cumplimiento de la normatividad sobre formalización laboral.		1. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el acceso a protección y seguridad social de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá, D.C., haciendo énfasis en los diez oficios con menor acceso a protección y seguridad social cada año. 2. Realizar acciones de promoción y sensibilización sobre la adopción de medidas que garanticen condiciones sanas y seguras, sobre la adopción de medidas que garanticen estas condiciones, con el fin de preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y las trabajadoras. 3. Adelantar acciones de promoción y sensibilización para el cumplimiento de la normatividad sobre formalización laboral con agremiaciones u organizaciones de la economía popular, comunitarias, mutuales o de sectores informales.
Proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión bajo (32,6% en el 2011 a 34,2% en 2012)		Programa Territorios Saludables en las Unidades de Trabajo Informal –UTI	
		Diseñar estrategias e instrumentos para contribuir a la erradicación de las formas sutiles y no sutiles de trabajo forzoso en la ciudad.	
<b>Diálogo social y tripartismo</b>			
La tasa de sindicalización para Bogotá en 2014 fue 3,7%.	1. Fortalecer escenarios participativos y de interlocución que generen el diálogo social efectivo y el tripartismo, con el fin de que las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobierno se desarrollen en armonía, para lograr consensos que beneficien a todas las partes. 2. Contribuir a desarrollar una cultura de promoción, posicionamiento y defensa de los derechos laborales y en particular del derecho de asociación sindical y de negociación colectiva en el Distrito Capital. 3. Garantizar un ambiente social en el cual los trabajadores y las trabajadoras del Distrito se vinculen efectivamente en la construcción y fortalecimiento de organizaciones que los representen.		1. En materia de Diálogo social y tripartito, Un grupo de representantes de la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas en el Distrito Capital, encabezado por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, presentará en el mes de febrero de cada año, el plan de trabajo distrital, relacionado con la Política de Trabajo Decente y Digno, a la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, como espacio tripartito de diálogo social, en el que participan centrales de trabajadores, gremios, el SENA y los Gobiernos Nacional y Distrital. Por la misma vía, en el mes de agosto de cada año, se presentará los avances en la ejecución de la Política de Trabajo Decente y Digno en este mismo espacio. 2. La Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, en articulación con el Ministerio del Trabajo, generará espacios para desarrollar una cultura de promoción, posicionamiento y defensa de los derechos laborales y en particular del derecho de asociación sindical y de negociación colectiva en la ciudad. 3. El Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital generará espacios para desarrollar una cultura de promoción, posicionamiento y defensa de los derechos laborales. 4. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico realizará acciones para visibilizar experiencias exitosas de diálogo social en la ciudad.

## 6 Marco estratégico de la Política pública de trabajo decente y digno

---

El marco estratégico de la Política pública de trabajo decente y digno se refiere a los cuatro marcos de referencia que orientan la política pública.

### 6.1 Marco Normativo

#### 6.1.1 Normas Internacionales

La Organización Internacional del Trabajo como el organismo especializado para los asuntos del trabajo y las relaciones laborales, dispone de un conjunto de convenios que definen un sistema de normas internacionales del trabajo y que al ser ratificados por los Estados miembros, hacen parte de la legislación nacional y su ordenamiento jurídico, a través del bloque de constitucionalidad.

Colombia se encuentra vinculada a la OIT como miembro cofundador activo y, en lo que concierne al trabajo decente, participó en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000, en el que los países participantes asumieron el compromiso de eliminar la pobreza extrema y propender por otros objetivos de política económica y social, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2005 ratificó el compromiso formal y explícito de este organismo respecto al Empleo Productivo y Trabajo Decente, como objetivo de política que hará parte de los esfuerzos para alcanzar los ODM.

Así pues, Colombia es miembro constituyente de la OIT desde 1919 y ha ratificado a la fecha sesenta y un convenios de esta organización, los cuales son parte de la normatividad nacional, que lo obligan a respetar (obligación negativa) y garantizar (obligación positiva) un amplio catálogo de derechos laborales tanto en su faceta individual como colectiva. Los tratados de derechos humanos están incorporados en el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Carta Política, y los convenios de la OIT debidamente ratificados lo están por mandato del artículo 53 superior.

**Tabla 41. Convenios de la OIT ratificados por Colombia  
(1919 - 2005)**

<b>Número del Convenio</b>	<b>CONVENIO</b>	<b>Fecha de Ratificación</b>
C. 1	Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)	20.06.1933
C. 2	Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)	20.06.1933
C. 3	Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)	20.06.1933
C. 4	Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)	20.06.1933
C. 6	Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6)	13.04.1983
C. 8	Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920 (núm. 8)	20.06.1933
C. 9	Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (núm. 9)	20.06.1933
C. 11	Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)	20.06.1933
C. 12	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12)	20.06.1933
C. 13	Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13)	20.06.1933
C. 14	Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)	20.06.1933
C. 16	Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16)	20.06.1933
C. 17	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17)	20.06.1933
C. 18	Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18)	20.06.1933
C. 19	Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)	20.06.1933
C. 20	Convenio sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925 (núm. 20)	20.06.1933
C. 21	Convenio sobre la inspección de los emigrantes, 1926 (núm. 21)	20.06.1933
C. 22	Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926 (núm. 22)	20.06.1933
C. 23	Convenio sobre la repatriación de la gente de mar, 1926 (núm. 23)	20.06.1933
C. 24	Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24)	20.06.1933
C. 25	Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25)	20.06.1933
C. 26	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)	20.06.1933
C. 29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	4.03.1969
C. 30	Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)	4.03.1969
C. 52	Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52)	7.06.1963

(continuación)

Número del Convenio	CONVENIO	Fecha de Ratificación
C. 80	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946 (núm. 80)	10.06.1947
C. 81	Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) (Excluyendo la parte II.)	13.11.1967
C. 87	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	16.11.1976
C. 88	Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)	31.10.1967
C. 95	Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)	7.06.1963
C. 98	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	16.11.1976
C. 99	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99)	4.03.1969
C. 100	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	7.06.1963
C. 101	Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (núm. 101)	4.03.1969
C. 104	Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (núm. 104)	4.03.1969
C. 105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	7.06.1963
C. 106	Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)	4.03.1969
C. 111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	4.03.1969
C. 116	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961 (núm. 116)	4.03.1969
C. 129	Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)	16.11.1976
C. 136	Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136)	16.11.1976
C. 138	Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) Edad mínima especificada: 15 años.	2.02.2001
C. 144	Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)	9.11.1999
C. 151	Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)	8.12.2000
C. 154	Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)	8.12.2000
C. 159	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)	7.12.1989
C. 160	Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) De conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Convenio, los artículos 7, 8 y 10 a 15 de la Parte II han sido aceptados.	23.03.1990
C. 161	Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)	25.01.2001
C. 162	Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)	25.01.2001
C. 167	Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)	6.09.1994
C. 169	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)	7.08.1991
C. 170	Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)	6.09.1994
C. 174	Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)	9.12.1997
C. 182	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	28.01.2005
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 138</b>		
C. 5	Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5) Denunciado el 2.02.2001	20.06.1933
C. 7	Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7) Denunciado el 2.02.2001	20.06.1933
C. 10	Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10) Denunciado el 2.02.2001	13.04.1983
C. 15	Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15) Denunciado el 2.02.2001	20.06.1933
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 167</b>		
C. 62	Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62) Denunciado el 6.09.1994	4.03.1969
<b>DENUNCIA EN VIRTUD DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 169</b>		
C. 107	Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) Denunciado el 7.08.1991	4.03.1969

En el marco del derecho internacional público, el derecho al trabajo aparece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 23, numeral 1, el cual señala: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, y a la protección contra el desempleo”<sup>57</sup>. Por otra parte, el derecho al trabajo también es referido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en los artículos 6, 7 y 8.

---

<sup>57</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/> Consultado el 10 de junio de 2013

---

**Tabla 42. Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

Artículo	Contenido
Artículo 6	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.</p> <p>2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.</p>
Artículo 7	<p>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:</p> <p>a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.</p> <p>b) La seguridad y la higiene en el trabajo;</p> <p>c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;</p> <p>d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.</p>
Artículo 8	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:</p> <p>a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;</p> <p>b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;</p> <p>c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;</p> <p>d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.</p> <p>2. El presente Artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.</p> <p>3. Nada de lo dispuesto en este Artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.</p>

Fuente: PIDESC. <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>

Es importante señalar que estos aportes del derecho internacional público en la definición del derecho al trabajo, hacen parte de la legislación interna y de los desarrollos doctrinales y, en consecuencia de las políticas públicas nacionales y locales en todos los países del mundo.

## 6.1.2 Normas Nacionales

La Constitución Política de Colombia de 1991 señaló que el trabajo sería principio, deber y derecho, refiriéndose al trabajo digno (artículo 25) y a las condiciones de dicho trabajo (artículo 53). Así mismo, estableció las obligaciones del Estado y de los empleadores (artículo 54), el derecho a la negociación colectiva (artículo 55), a la huelga (artículo 56) y a la participación en la gestión de las empresas (artículo 57).

**Tabla 43. Referencias al Trabajo digno en la Constitución Política de Colombia de 1991**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991	
Trabajo digno	Artículo 25. "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".
Condiciones de un Trabajo digno	Artículo 53. "Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad".
Obligaciones del Estado y Empleadores	Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.
Negociación colectiva	Artículo 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.
Derecho de huelga	Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.
Participación	Artículo 57. La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

Fuente: Elaboración propia SDDE.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha desarrollado tales principios en múltiples sentencias, agregando definiciones, precisando alcances e incorporando las normas del Derecho Internacional; para formar un bloque de constitucionalidad a partir del cual es posible pensar y aplicar estos derechos.

Para la Corte Constitucional el Derecho al Trabajo es de carácter fundamental, en desarrollo de los artículos 25 y 26 de la CPC. Conlleva el derecho a ejercer de manera libre una actividad personal legítima, en procura de obtener recursos que sufraguen necesidades de la persona y de su núcleo familiar y que debe realizarse en condiciones dignas y justas. Esto es, el trabajo digno entendido como un medio para que las personas puedan proteger derechos fundamentales propios y de sus familias, en condiciones de dignidad y como ejercicio de su autonomía.

Concretamente, el órgano constitucional ha precisado tres condiciones básicas a la luz de la Constitución, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional. Dichas condiciones fueron abordadas de manera puntual en una de las sentencias más relevantes de la Corte Constitucional, la T-760 de 2008, al tratar derechos de contenido socioeconómico, constituyéndose en todo un hito. Esas tres condiciones se resumen así:

Contar con una política pública real. Estructurada de tal forma, que se pueda cumplir y hacerle seguimiento a sus diferentes indicadores. Para la Corte, no es suficiente determinar una serie de ideas, sino que las mismas se deben plasmar en un documento que exprese la forma de llevarlas a cabo, para que se tornen en una protección o garantía real y material de los derechos. Dicho plan, no se refiere a que de entrada se deba cumplir con la plena garantía, sino que se trata de un proceso de construcción y progresión en la garantía y protección al derecho que se quiere cubrir.

La segunda condición se refiere a la finalidad a la que apunta el diseño de la política pública. Para estos casos, la finalidad consiste en el goce efectivo del derecho. A él, solo puede llegarse mediante acciones reales y concretas<sup>58</sup>. Así, las políticas públicas no pueden quedarse solo en el papel, o en actuaciones mínimas que no tengan el impacto propuesto y deseado, ni la oportunidad debida.

La tercera de las condiciones involucra directamente a la ciudadanía en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación. La participación de las personas destinatarias, directas e indirectas, de cualquier política pública, se vuelve fundamental en la medida en que ella nutre positivamente el proceso y permite alcanzar una concertación que facilita su implementación. Se entiende aquí que como mínimo, debe haber participación en el proceso de evaluación y seguimiento, que para el caso concreto, se miraría en la puesta a punto de las políticas públicas de trabajo.

En conclusión, la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional exige del Estado Colombiano, por lo menos, la existencia de una política pública, orientada a

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

garantizar el goce efectivo del derecho y que contemple mecanismos de participación de los interesados.<sup>59</sup>

De otra parte, como desarrollo legal de la CPC, la normatividad nacional ha producido, principalmente, el Código Sustantivo del Trabajo y sus reformas y el Sistema General de Seguridad Social Integral (Ley 100 de 1993), entre otras, cuyo objeto es señalado en la tabla 44.

**Tabla 44. Normatividad Nacional laboral**

Normatividad Nacional	
Código Sustantivo del Trabajo	ARTICULO 1. OBJETO. La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.
Ley 100 de 1993	Preámbulo: El sistema de seguridad social integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Cabe recordar que este marco normativo constituye la base de derechos que se materializan en las acciones de política pública del ámbito nacional y territorial.

### 6.1.3 Mandato del Plan Distrital de Desarrollo

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016 se estructura en tres ejes: combatir la segregación social, adaptar la ciudad a los desafíos del cambio climático y recuperar la confianza en lo público.

En cuanto al trabajo decente y digno, el plan parte del reconocimiento de que el trabajo, como lo reconoce la OIT, no es una mercancía, sino que es, ante todo, la principal actividad de los seres humanos, aquello a lo que dedicamos más de la mitad de nuestro tiempo de vida. Teniendo en cuenta la importancia que para los habitantes de la ciudad tiene este tema, desde el Concejo de Bogotá se logró que esta noción quedara incorporada en el plan de desarrollo en sus distintos componentes.

En primer lugar, como objetivo general, la generación de trabajo decente y digno se asumió como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con

<sup>59</sup> Estos elementos, fijados por la jurisprudencia en la sentencia T-595 de 2002, han sido reiterados en varias ocasiones por la Corte Constitucional, entre ellas, en las sentencias T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-884 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

autonomía de sus derechos (Artículo 5, Numeral 5). Este reconocimiento no solo le asigna un lugar central al tema laboral en la agenda del gobierno distrital, sino que además recupera la importancia que la política de trabajo debe tener dentro de la política social.

En segunda medida, el trabajo decente y digno se convirtió en un eje fundamental de la Bogotá Humana (Artículo 19), en la base del desarrollo económico y la competitividad de la ciudad y en el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores, tanto en el sector público como en el privado (Artículo 5, Numeral 5).

El compromiso de la Bogotá Humana con el trabajo decente y digno, y el fomento de una cultura del diálogo social basado en la cooperación, es el primer paso para que el crecimiento económico favorezca de nuevo a los trabajadores y para superar la desigualdad en Bogotá.

Finalmente, como parte del tercer eje del plan, se pondrá en marcha un programa de dignificación del empleo público (Artículo 43). Se ha propuesto convertir al distrito en un empleador ejemplar vinculando a la planta de personal a todos los servidores públicos que realicen funciones misionales<sup>60</sup>. También deberá apoyar la búsqueda de empleo de las personas que sean desvinculadas en los procesos de ajuste de las plantas de personal. El plan de desarrollo establece que la Alcaldía de Bogotá será responsable porque sus entidades y contratistas respeten los postulados del trabajo decente y digno.

Dignificar y depurar el empleo público, respetar los derechos de asociación y fortalecer la formación en ciudadanía laboral son condiciones necesarias para que el gobierno de la ciudad lidere, con toda legitimidad, una agenda pública incluyente por el trabajo decente y digno.

Es importante señalar que una vez formulada la política pública de trabajo decente y digno, ésta debe transversalizarse con las demás políticas distritales. Principalmente se tendrán en cuenta las políticas públicas que tienen énfasis en el tema de trabajo:

- Política Pública de Juventud para Bogotá D.C
- Política Pública de Discapacidad
- Política Pública de Mujeres y Equidad de Género
- Política Pública Social para el envejecimiento y la vejez
- Política Pública LGBTI
- Política Pública de y para la Adulthood
- Política Pública para las Familias
- Política Pública Indígena

---

<sup>60</sup>De acuerdo con la concepto defendido por las principales organizaciones sindicales de la ciudad, el trabajo misional, lo constituyen todas aquellas actividades o funciones permanentes, directamente relacionadas con la naturaleza de la empresa y con la producción del bien o servicio característico de la misma y en las cuales se encuentran elementos de juicio objetivos que indican que estas son esenciales, necesarias, inherentes, consustanciales o sin cuya ejecución se afectaría la producción de los bienes o servicios característicos de la institución y/o empresa pública y/o privada.

- Política Pública de Afrodescendientes
- Política Pública de Salud y Calidad de Vida para los trabajadores y trabajadoras de Bogotá
- Política de infancia y adolescencia
- Ley de Víctimas y Garantía y Restablecimiento de los Derechos de los Desplazados

#### **6.1.4 Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico**

Por último, como se ha mencionado, la PPPCDS adoptada por el Decreto 064 del 2011, constituye no solo un antecedente esencial para esta política sino un componente fundamental de su marco normativo.

En materia de desarrollo económico la ciudad logró un avance muy importante con la formulación, tras un proceso de deliberación amplio con distintos actores liderado por la SDDE, de la Política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico<sup>61</sup>, la primera estrategia planeada y concertada que la ciudad ha adoptado en este campo y que le ha permitido a la SDDE ganar aliados en la sociedad civil, identificar los instrumentos concretos de política con los que puede contar y empezarlos a aplicar para probar su efectividad. Este instrumento fue la primera política en materia de desarrollo económico que el Distrito se trazó con una visión de Estado y no de gobierno, pues su ejecución se proyectó más allá del período de vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

Esta política define los lineamientos que en materia de desarrollo económico guiarán la acción de las administraciones bogotanas hasta el año 2038 e identifica las apuestas más relevantes para el logro del objetivo de promover el crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad.

En la PPPCDS se define un eje transversal denominado “Desarrollo económico y derechos” y cuatro ejes temáticos: ‘Macroeconomía, Productividad y Competitividad’, ‘Sectores Líderes y Apuestas Productivas’, ‘Gestión del Territorio para el Desarrollo Económico’ y ‘Generación de Empleo e Ingresos’; este último reúne las apuestas distritales en materia de política laboral activa.

Precisamente en el eje “Generación de Empleo e Ingresos” se agrupan aquellas estrategias que buscan reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que

---

<sup>61</sup> Adoptada mediante Decreto 064 de 2011.

dan lugar a procesos de discriminación que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana.

En concreto, la propuesta de generación de empleo e ingresos de la PPCDS debe ser concebida como el conjunto de estrategias públicas y acciones público-privadas necesarias para la creación de un ambiente propicio para la generación de empleo e ingresos dignos y sostenibles en el tiempo.

Desde el nivel local, se propone que la política de generación de ingresos y empleo tenga como fundamento los instrumentos de Política Activa de Mercado de Trabajo. Lo anterior, pasa necesariamente por la aplicación de una política que transforme los factores de oferta y de demanda del mercado laboral de Bogotá y genere acciones diferenciales y prioritarias dirigidas a la población vulnerable en el mercado de trabajo de la ciudad.

En la política se reconoce que el éxito en la implementación de estos instrumentos dependerá tanto de la dinámica que adquiera la coordinación de los principales actores, como de la coordinación institucional entre las dependencias del gobierno distrital y las demás del orden regional y nacional. Especial atención merece la complementariedad entre las acciones de Distrito y aquellas desarrolladas por la administración central del Estado.

Estos planteamientos del eje de generación de ingresos y empleo de la PPCDS se materializan en 6 objetivos estratégicos, que dan cuenta de una visión de ciudad a 2038:

1. Generar condiciones para la defensa y creación de empleos, en condiciones de productividad y calidad, a través del diseño e implementación de política laborales activas.
2. Promover el emprendimiento como una estrategia central para la generación de ingresos, a partir del apoyo diferenciado a las distintas poblaciones objetivo, según se trate de emprendimiento por necesidad o por oportunidad, con el fin de consolidar actividades productivas rentables, visibles y funcionales a la estructura económica distrital en constante progreso.
3. Generar condiciones para la defensa y creación de empleos, en condiciones de productividad, calidad y equidad y, en apoyo al fortalecimiento de los sectores líderes de la ciudad.
4. Articular la política social con la política de empleo, con el fin de avanzar en acciones integrales que permitan la materialización de los derechos económicos y el derecho al desarrollo, especialmente de las poblaciones vulnerables en el mercado de trabajo.
5. Disminuir los niveles de informalidad laboral y empresarial, a través de estrategias de creación y acceso a oportunidades laborales y actividades económicas formales, con el fin de mejorar los niveles de bienestar de la población bogotana.

6. Promover el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres en sus diversidades, considerando su ciclo vital, etnia, cultura, orientación sexual, identidades y condiciones, el reconocimiento de su aporte a la vida económica de la ciudad y el acceso al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.

Por último, es preciso señalar que el gran reto institucional identificado en esta política es lograr la articulación de sus propuestas a las políticas, planes, programas y proyectos distritales en el corto, mediano y largo plazo. Así las cosas, la política pública de trabajo decente y digno permitirá elevar a política distrital el Capítulo V, Eje temático: Generación de empleo e ingresos de la PPCDS, contribuyendo en la definición de la apuesta política, complementar su perspectiva, ampliar sus temas y sobre todo posicionar la política de trabajo de Bogotá en la agenda pública desde las potencialidades del enfoque de trabajo decente y digno.

## 6.2 Marco ético

La política pública de trabajo decente y digno es una de las apuestas de la Bogotá Humana para construir caminos sostenibles hacia el desarrollo. Un desarrollo pensado desde el ser humano como el centro de los procesos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos, de manera que todos los instrumentos e intervenciones desde y hacia lo público, comporten claramente un carácter de servicio a la ciudadanía y garanticen derechos fundamentales.

En el núcleo ético político de esta propuesta se encuentra el trabajo decente y digno según la definición rigurosa que de este hace la OIT y de acuerdo a los desarrollos constitucionales, como un derecho fundamental que guarda profunda relación de conexidad con una serie de derechos cuya realización no es posible o encuentra importantes dificultades, si las mujeres o los hombres no pueden acceder y/o permanecer en un trabajo con condiciones favorables.

Para la Bogotá Humana, en el marco de la Política de trabajo decente y digno, de otras políticas previas que ya están en marcha y otras futuras en materias relacionadas, cuando los ciudadanos, hombres y mujeres, cuentan con la posibilidad de desempeñarse y poner al servicios de los demás sus habilidades, conocimientos y experiencias, en un trabajo que se ejerce en condiciones de dignidad, con las mínimas condiciones requeridas, acorde a las normas laborales nacionales e internacionales, se construye colectivamente un tejido social vigoroso, consciente de que su capacidad de trabajo más que mano de obra, es un gran potencial de transformación hacia el progreso.

No solo Amartya Sen, también Manfred Max Neef en su momento, Martha C. Nussbaum o el mismo Mahbubul-Haq, creador del primer Informe sobre Desarrollo Humano en Naciones Unidas, habían ampliado la visión de este tema desde las necesidades, las capacidades o incluso, la felicidad.

“El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa”. (Mahbubul-Haq, PNUD, Informes de Desarrollo Humano [en línea]. Dirección URL:<http://hdr.undp.org/es/>. Consultado el 15 de abril de 2013).

En este panorama, el trabajo es fundamental. El “trabajo” como actividad productiva que facilita los ingresos siendo “decente y digno”, es decir, en las condiciones que permita el respeto por lo humano y las garantías para la realización, es un elemento central de estas reflexiones que desde hace algunas décadas viene orientando el quehacer de las políticas públicas económicas y los procesos de desarrollo global.

En este sentido, la esencia de la política pública de trabajo decente y digno es una ruta sugerida para coadyuvar con los esfuerzos territoriales, nacionales y regionales en la superación de la pobreza, la visión prospectiva del desarrollo sostenible y la reducción de las brechas de equidad en todas sus dimensiones que, en esta ciudad, de manera particular, son realidades dolorosas y evidentes. El trabajo, entonces, más allá de solventar las necesidades básicas de la supervivencia, al ser decente y digno, es conductor de la realización de los derechos a la vida y la integridad, a la educación, a la vivienda, a la participación política, al libre desarrollo de la personalidad, por mencionar solo algunos.

Con el ser humano como centro de las apuestas por el desarrollo, con una visión de progreso en la que se concibe la dinámica económica como un instrumento al servicio de los procesos sociales y políticos, con la certeza de que un empleo o un trabajo no basta, sino que es indispensable para una ciudad como Bogotá, una cantidad suficiente de puestos de trabajo que reúnan ciertas características para ser decentes y considerarse dignos, según postulados de la OIT y de la Constitución Política de Colombia, la administración distrital apuesta por la política pública de trabajo decente y digno para la capital.

Promover, fortalecer y mantener en el tiempo y en las estructuras técnicas, institucionales y políticas, escenarios de trabajo decente y digno para todos y todas, en un horizonte estratégico pensado en el largo, mediano y corto plazo, es garantizar un conjunto de derechos que elevan el nivel de nuestra ciudadanía y por tanto, el nivel de las posibilidades para la libertad personal y el progreso colectivo.

Si un hombre o una mujer que viva en Bogotá y aporte su capacidad de trabajo a la dinámica de la capital en cualquiera de sus formas, accede y permanece estable en un trabajo decente y digno, con seguridad es una vida humana menos en los indicadores de desempleo, empleo precario, trabajo informal, explotación laboral, trabajo infantil, desempleo subjetivo, discriminación o acoso laboral. Ya que finalmente, el trabajo decente y digno implica erradicar las múltiples formas de acoso,

discriminación o exclusión de personas, sectores o grupos poblacionales que en razón de su género, su edad, su discapacidad, su lugar de residencia, su estrato social o su etnia, no cuentan con las mismas oportunidades para encontrar un trabajo con garantías.

En este sentido, la política pública de trabajo decente y digno responde a unos principios que orientan su diseño e implementación y definen el marco de elaboración de sus acciones; a unos valores que se erigen como los atributos deseables de toda intervención pública y a unos enfoques, que equivalen a las miradas especiales que se conjugan para que la política sea integradora y diferencial.

### **6.2.1 Principios**

#### *Cumplimiento de la ley*

Respetar y acatar las normas que en materia de derechos fundamentales y en particular, frente al derecho al trabajo, se han establecido en el ámbito internacional, nacional y distrital.

#### *Sinergia para la eficiencia*

Aunar esfuerzos humanos, institucionales, sociales y de toda índole para que el impacto de la política pública sea efectivo y llegue con beneficios concretos a las poblaciones a las cuales se dirige. El trabajo decente y digno es una responsabilidad general del Distrito como empleador y de diversas entidades como ejecutoras de planes, programas y proyectos. Así mismo la nación debe articularse con el Distrito en beneficio de los trabajadores y trabajadoras desde sus políticas nacionales y de Estado.

#### *Respeto por el ser humano como prioridad del desarrollo y las intervenciones del gobierno*

Dirigir todas las actuaciones del gobierno distrital, en particular las de la PPTDD, a generar beneficios, a crear condiciones y a proteger derechos fundamentales del ser humano, hombre y mujer, procurando escenarios de bienestar y calidad de vida, a través del trabajo decente y digno.

#### *Diálogo social en el mundo del trabajo*

Promover la concertación y la solución de los conflictos a partir del diálogo entre los actores del mundo del trabajo, buscando siempre el bienestar de los trabajadores y trabajadoras, sin perjudicar a los empleadores ni la competitividad de las empresas públicas o privadas.

#### *Reconocimiento de las diferencias*

En el trabajo como en las demás dimensiones del desarrollo humano, es necesario reconocer las diferencias en las condiciones de mujeres y hombres, identificando necesidades particulares e incorporando enfoques diferenciales que permitan precisar las actuaciones públicas y mejorar la focalización de las poblaciones en el marco de la política.

### *La transparencia en el manejo de lo público*

Comprometer al Distrito y el conjunto de sus instituciones y servidores(as) en un ejercicio transparente de sus funciones, en un manejo del talento humano y los recursos, ético y correspondiente a los mandatos de la Constitución Política de Colombia, las leyes nacionales y los mandatos del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana.

## **6.2.2 Valores**

### *Solidaridad*

La política pública de trabajo decente y digno es solidaria en la medida que insta a los distintos actores del mundo del trabajo a cooperar, aportando voluntades y recursos, en la medida de las capacidades de cada cual, para transformar las condiciones prevalentes que hacen que exista en la ciudad trabajo que no es decente ni digno.

### *Libertad*

La PPTDD propende por la libertad humana a partir del fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y los hombres en el trabajo, y de la construcción de escenarios públicos y privados que las potencien para que cada vez más, las personas tengan la posibilidad de optar por un proyecto de vida y desarrollarlo.

### *Equidad*

La PPTDD promueve la equidad como un valor social indispensable y coadyuva en la reducción de las brechas económicas y sociales que existen en Bogotá y que necesariamente, deben ser un objetivo de trabajo del Estado en todos sus niveles, porque se constituyen en barreras para el desarrollo humano.

### *Igualdad*

La PPTDD diseña instrumentos que permitan el acceso en igualdad de condiciones al trabajo decente y digno, de poblaciones y sectores que han sido tradicionalmente marginados de los procesos de desarrollo, que no han tenido la posibilidad de incidir en las políticas públicas y que tampoco reciben los beneficios productivos a los que tienen derecho como miembros activos de la sociedad bogotana.

### *Autonomía*

Bogotá es una ciudad que ha liderado iniciativas en lo público en el contexto nacional gracias a sus capacidades endógenas, al capital humano de los habitantes propios y de los que convergen del resto del país y de su visión prospectiva, por ello ha ganado autonomía técnica, política y cultural, la cual debe mantener y fortalecer, a través del diálogo armónico con las regiones, la nación y los países hermanos.

## **6.2.3 Enfoques diferenciales**

### *Enfoque de derechos*

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional

está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, 2006, p. 16).

La política de trabajo decente y digno de Bogotá se define también en el marco de la Conferencia de Viena de 1993, los Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo y demás normas que orientan a los estados miembros de la ONU a reconocer que “los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que su tratamiento debe ser en pie de igualdad y que todos tienen el mismo peso; que se deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales; y que es deber del Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993).

En Colombia, este precepto se ha confirmado en la definición que la Constitución hace del Estado como “social de derecho”, responsable, en consecuencia, de intervenir y promover la participación de la ciudadanía para crear un ecosistema de respeto por la dignidad de los individuos y de procura por la plena realización de sus capacidades como ciudadanos. En este marco, el papel del Estado no se corta, no se sesga, ni se limita, sino que se amplía a través de intervenciones transversales definidas por la “utilización del derecho como medio para la realización de políticas – intervencionistas- orientadas a la promoción de fines, valores e intereses sociales”. La PPTDD se construye e implementa entonces a partir de una mirada que asume el trabajo como un derecho fundamental amparado por la Constitución Política de Colombia, que debe tener atributos como el ser decente y digno, según los postulados de la Organización Internacional del Trabajo.

Con el criterio consignado en el artículo 53 de la CPC, el salario que se le dé a un trabajador debe ser proporcional o equivalente a la cantidad y calidad del trabajo. Adicionalmente, implica que esa remuneración sea mínima vital y móvil, es decir, que la fuerza que el trabajador utiliza debe ser compensada a través de una remuneración que le permita llevar una vida digna, y la movilidad, por su parte, ha sido entendida como el derecho que le asiste al trabajador para que el poder adquisitivo de sus salarios se mantenga en el tiempo.

De ahí que el trabajo decente y digno tenga una clara relación de conexidad con un conjunto de derechos que se realizan en gran medida, a partir de la posibilidad de contar con un trabajo que compense al trabajador o trabajadora de manera que pueda satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales propias y de su familia.

La Corte Constitucional ha precisado que esa remuneración se lleve a cabo de manera oportuna, pues un pago tardío puede ser tan perjudicial para el mantenimiento de las condiciones de vida del trabajador y su familia, como el mismo no pago. Por su parte, la seguridad social está incluida como un elemento del trabajo en condiciones dignas y justas, pues “la vida, la integridad física y la salud, son derechos indispensables para hacer efectivo el derecho al trabajo, el sistema público de seguridad social busca entonces que el Estado dignifique y otorgue justicia a las

condiciones en que se ejerce el trabajo” (Sentencias C-425 de 2005 y T-013 de 2003). Asimismo, el descanso supone reconocer al trabajador como ser humano, que necesita reponerse de las jornadas de trabajo y tiene relación directa con la recreación, el tiempo libre y el desarrollo cultural.

Por otra parte, la Corte también ha afirmado que como el artículo 25 de la Constitución consagra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas sin establecer límites, la protección no solo se extiende a los principios dispuestos en el artículo 53 de la Carta Política sino que además comprende la garantía de otros derechos fundamentales en el ámbito laboral como son el derecho a la integridad física y moral, el derecho a la igualdad, a la intimidad, al buen nombre y a la libertad sexual, entre otros.

Enfocar la política de trabajo decente y digno en perspectiva de Derechos es concebirla en un entorno donde priman los criterios ético-políticos, según los cuales la intervención del gobierno Distrital debe trascender los mínimos del marco jurídico para propiciar un entorno que reconozca el trabajo no como indicador, no como meta, sino como derecho humano a garantizar gracias al diálogo virtuoso del tripartismo, en condiciones que comprometen a las partes y que se vinculan en procura de un modelo de desarrollo económico fundamentado en la garantía del derecho al trabajo de calidad para los asociados.

El enfoque de derechos humanos de la política le da relevancia a las condiciones en las que se realiza un trabajo, de tal forma que permita, entonces, promover el acceso a la educación, a un lugar de vivienda digno, a la participación política en igualdad de condiciones, al libre desarrollo de la personalidad, a la escogencia de un proyecto de vida, a la protección integral del núcleo familiar del trabajador(a) sea cual sea su conformación.

En este sentido, la Política responde con cabalidad al Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que fue escrito en clave de derechos, consecuente con el marco jurídico nacional pero especialmente reconociendo las expectativas y reclamos de la ciudadanía vulnerable, que reclama del Gobierno Distrital intervenciones que ofrezcan a los ciudadanos más trabajo formal, mayor estabilidad, mejores condiciones para el desarrollo de las labores y respeto por sus libertades como trabajadores.

El marco escogido reconoce, en consecuencia, que las intervenciones del Distrito en materia de trabajo decente y digno se dirigen a la promoción de los derechos de los trabajadores, a fin que estos sean conocidos y reconocidos por las partes de la relación de trabajo; exigen acciones para garantizar esos derechos, las cuales se ejecutan mediante la capacidad de intervención del Distrito, y crean condiciones para que acompañe las medidas necesarias para la regulación de los casos en los que prevalecen condiciones de mala calidad del trabajo.

En última instancia, en el sistema económico actual, la PPTDD reconoce el trabajo decente como un derecho fundamental para la realización del ser humano y el progreso colectivo como sociedad. Ya que de la existencia de trabajos decentes depende en gran medida, la protección y efectivo cumplimiento de un conjunto más amplio de derechos que reconocen la dignidad del ser humano. No basta con la

existencia de puestos de trabajo, se busca la protección del derecho a un trabajo decente y digno para todos y todas.

### *Enfoque diferencial*

A través del proceso de consulta ciudadana que se desarrolló en el marco de la construcción de la política pública de trabajo decente y digno, se identificaron elementos que precisaron la aplicación de un enfoque diferencial centrado en el género, la etnia y la edad. De la mano con la primera mirada de la política: el enfoque de derechos, va este enfoque diferencial que busca reconocer y atender las necesidades plurales, diversas, amplias y a veces novedosas, de ciertas poblaciones que ni han tenido participación en la toma de decisiones en esta materia, ni han recibido los beneficios de la economía, la productividad y el trabajo, con igualdad de oportunidades.

La PPTDD incorpora dispositivos dirigidos a proteger los derechos de las mujeres y promover la equidad de género en el espacio del trabajo. Bogotá es una ciudad en la que aún imperan patrones culturales androcéntricos que relegan el papel de las mujeres en lo laboral. Por un lado comparten con los hombres las condiciones precarias de trabajo y la falta de garantías para la seguridad social y la remuneración justa, pero por otro, en este mismo panorama, vivencian el acoso sexual, la falta de credibilidad para acceder a posiciones de mando, ganan menos por igual educación e igual experiencia, y están obligadas a responder satisfactoriamente a las demandas familiares, comunitarias y laborales al mismo tiempo, siendo en muchos de los casos, responsables exclusivas de hijos e hijas.

La discriminación por razones de género se aplica también a la comunidad LGBTI, siendo la población transgénero la que encuentra mayores dificultades para acceder o mantenerse en trabajos decentes y dignos. Siguen siendo increpados(as) a responder a patrones de estética personal que van en contravía de sus identidades y sufren de acoso permanente a causa de su orientación sexual.

El enfoque diferencial de género que incorpora esta política busca que la matriz estratégica destine acciones, recursos y voluntades institucionales, tanto del sector público como del privado, a corregir estas discriminaciones y a potenciar las capacidades de las mujeres y la comunidad LGBTI, cada población desde sus particulares experiencias, para que sean aprovechadas en los espacios laborales de la ciudad. Reconocer que las mujeres, la comunidad LGBTI, los grupos étnicos que habitan Bogotá así como los y las jóvenes, conforman capitales humanos potenciales de progreso, crecimiento económico y desarrollo humano, hace de Bogotá una ciudad que impulsa un tipo de justicia pública que reconoce diferencias, protege derechos y respeta las identidades diversas.

Aun cuando Bogotá avanza en esta materia y en algunos casos de medidas afirmativas es pionera en el país, poblaciones como los grupos étnicos y la juventud, siguen teniendo las mismas dificultades de hace varios años para acceder a trabajos decentes y dignos. En el caso de las comunidades étnicas, la PPTDD busca reconocer los aportes productivos que hacen a la ciudad desde espacios relegados, y que a través de sus instrumentos, esos saberes, esos proyectos productivos y esas

experiencias de trabajo, cuenten con garantías mínimas como el de la protección social, el acceso a salud y la justa remuneración. La PPTDD busca generar condiciones de igualdad para que las comunidades afro descendientes, indígenas y Room que habitan el Distrito, accedan a puestos de trabajo decente y digno, contando con la cooperación y responsabilidad social del sector privado. De parte del Distrito se debe cumplir la responsabilidad de acatar la jurisprudencia que las altas Cortes han elaborado en materia de medidas afirmativas para estas poblaciones, buscando la protección de sus derechos.

El caso de la juventud llama la atención de esta política de manera especial, siendo un número importante en el Distrito y comprendiendo que en cualquier proceso de transformación social hacia el desarrollo humano y la inclusión, las nuevas generaciones son protagonistas. En el marco de la PPTDD se ha identificado que existen obstáculos que los encierran en círculos viciosos de los que difícilmente pueden salir, para acceder a trabajos decentes y dignos, como el que conforma la exigencia de experiencia apenas egresados del colegio o la Universidad y la falta de oportunidades para ese primer empleo que les permita adquirirla, por citar un ejemplo. El enfoque diferencial por edad, hace que la política genere espacios de acceso a oportunidades laborales pensadas para jóvenes, con garantías y posibilidad de permanencia, desde los cuales, se pueda elegir un proyecto de vida y aportar al desarrollo humano de Bogotá.

“El enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas, busca a partir de actuar sobre las desigualdades y sus consecuencias, reconocer la pluralidad de condiciones, situaciones y formas de estar en la vida, conllevando al planteamiento de modificaciones en la valoración de identidades, subjetividades y expresiones particulares e invitando a todas las personas a orientar, recrear y configurar una concepción pública de la justicia que propicie el diálogo entre sujetos diferentes, donde las respuestas no sean iguales para todos-as, sino que se ajusten a las diferencias de cada uno-a” (SDIS, Política Pública de y para la Adulthood 2011 – 2044, p. 47).

#### *Enfoque territorial*

Hace referencia a una mirada territorial de la PPTDD que “privilegia la transformación y resignificación del contexto territorial como medio de promoción del desarrollo humano: el territorio se constituye como conjunto o plataforma de oportunidades para la integración social (...) concibe el territorio como una construcción social y supone la existencia de unos sujetos sociales como actores de ese mismo territorio. Constata que dentro de la relativa unidad de la funcionalidad y gobernabilidad de la ciudad se expresa una diversidad territorial” (SDIS, Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en Bogotá, 2011, p. 35).

Esta mirada tiene relación directa con la división territorial propia de Bogotá en 20 localidades extensas en todos sus aspectos, o por área de suelo, cantidad de habitantes, problemas comunes para resolver desde lo público, dinámicas institucionales locales y/o situaciones particulares de cada localidad acorde a su tradición y características.

El principal propósito del enfoque territorial de la PPTDD está relacionado con la necesaria articulación institucional entre el gobierno central y las localidades, en materia de implementación de la política. Este enfoque se incorpora al diseño de la política en razón de los obstáculos para generar trabajo decente y digno, por la no correspondencia que en algunas oportunidades sucede entre las acciones de las instituciones del gobierno central y las localidades, en materia de trabajo. Vale la pena anotar que el tema responde en muchas de esas ocasiones, a las facultades y competencias limitadas o poco esclarecidas de los dos ámbitos, que pone al ciudadano/a en una situación de desinformación y por ende, le resta posibilidades de enganche laboral.

Por otro lado, la mirada territorial permite reconocer y aprovechar el potencial característico de cada localidad o territorio de cara a los instrumentos y dispositivos que genera la política pública de trabajo decente y digno. Las 20 localidades de Bogotá, cada una, tiene un potencial diferente para que la política pueda ser exitosa y genere el impacto esperado en las poblaciones a las cuales se dirige. Si las administraciones, la infraestructura física, social, económica y cultural de las localidades se articula en consonancia de los objetivos estratégicos de la PPTDD: respetar las normas laborales, generar oportunidades en igualdad de condiciones y en términos de equidad, garantizar la protección social y fomentar el diálogo social, la aplicación del enfoque será exitosa.

## 7 Proceso de construcción de la Política distrital de trabajo decente y digno

---

El proceso de construcción de la Política de trabajo decente y digno de Bogotá debe ser producto de un consenso amplio entre los diferentes actores del mundo del trabajo. Lograr esta construcción colectiva requiere de la apertura de espacios y del posicionamiento del tema para su discusión pública, tarea que ha liderado la SDDE. Como sector público, uno de los actores tripartitos, consideramos relevante liderar esta deliberación y convocar a los actores a la construcción de la política de trabajo decente y digno.

La política, como lo ordena el Plan de Desarrollo, debe ser producto de un consenso amplio entre los distintos actores del mundo del trabajo. Teniendo en cuenta que, como lo reconoce la OIT, el trabajo no es una mercancía sino la principal actividad de los seres humanos y una preocupación fundamental de los distintos grupos poblacionales (sin importar su género, edad, condición étnica, identidad sexual y de género, lugar de origen o su tendencia ideológica), la puesta en marcha de esta política es una oportunidad para adoptar un paradigma de construcción de las políticas públicas que responda al modelo de democracia deliberativa con amplia participación de todos los actores involucrados.

En cumplimiento del mandato del Plan de Desarrollo, la SDDE ha liderado el proceso de construcción de la política Distrital de trabajo decente y digno, producto de un proceso de deliberación con los actores del mundo del trabajo en la ciudad, que ha tenido como propósitos posicionar el tema entre las preocupaciones ciudadanas, articular esfuerzos de actores claves para su implementación y crear capacidad institucional para cumplir con las metas que la Administración Distrital se ha trazado en el tema de trabajo decente y digno.

Es importante señalar que, como se notó anteriormente, desde años anteriores la SDDE ha venido liderando este proceso de deliberación pública en diferentes temas del desarrollo económico de la Ciudad como: i) desarrollo económico, derechos e inclusión ii) macroeconomía, productividad y competitividad; iii) sectores líderes y apuestas productivas; iv) gestión del territorio para el desarrollo y, iv) generación de ingresos y empleo.

Retomar estos consensos, producto de un importante proceso de deliberación pública y de construcción de una agenda ciudadana, especialmente los relacionados con la generación de ingresos y empleo es fundamental para la construcción de esta política. Así, uno de los pilares para la construcción de la política pública de trabajo decente y digno es la deliberación pública realizada en el marco de la construcción de la Política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico (Decreto 064 de 2011).

La deliberación para la construcción de la PPTDD, ha incluido a los actores más representativos del mundo del trabajo en la ciudad y ha intentado canalizar las

---

demandas dispersas de distintos sectores de la ciudadanía formulándolas en propuestas concretas para la creación y modificación de la política pública.

Para el cumplimiento de este objetivo se avanza en el desarrollo de tres estrategias:

1. La deliberación para la construcción de la política pretendió canalizar las demandas dispersas de distintos sectores de la ciudadanía formulándolas en propuestas concretas para la creación y modificación de la política pública. Para esto se realizaron talleres de discusión y entrevistas con actores representativos de poblaciones específicas: institucionalidad distrital, jóvenes, mujeres, población LGBTI, etnias, trabajadores informales, alcaldías locales, sindicatos, microempresarios, y grandes empresarios. Para el desarrollo de estos talleres, se contó con el apoyo de algunas entidades de la Administración Distrital como el IPES, la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de la Mujer, entre otras.

Adicionalmente, en el marco del diseño de la política pública, la SDDE ha promovido la configuración de un espacio académico de discusión de alto perfil técnico en el que participaron reconocidos expertos nacionales en políticas laborales y que también enriqueció la formulación de esta política.

Se construyó un mapa de actores relevantes para el diseño de la política y que aportaron insumos para el proceso a través de entrevistas, grupos focales y encuestas. Para este ejercicio se contó con la participación final de 85 personas especializadas y de todos los sectores clave.

Se abrieron espacios virtuales y se usaron las redes sociales más populares para permitir la participación abierta de ciudadanos y ciudadanas.

En diversos momentos se han consultado a los cuerpos de diálogo social de la ciudad, el Consejo Intergremial, las centrales sindicales, el Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá y la Comisión Técnica de Precios y Salarios.

2. La campaña “El trabajo decente, un asunto público en la Bogotá Humana”.

Uno de los mayores obstáculos para que la ciudad construya políticas laborales pertinentes es el silencio ciudadano en torno al trabajo. Para hacer del trabajo un asunto de relevancia pública, se realizó en el año 2013 la campaña titulada “El trabajo decente, un asunto público en la Bogotá Humana” con el fin de situar el tema en la discusión ciudadana, crear el clima de opinión pública necesario para darle legitimidad y relevancia a la política, y ofrecer diferentes perspectivas e ideas valiosas sobre el problema partiendo de la vida cotidiana de los bogotanos y las bogotanas, para ello se produjeron piezas audiovisuales e impresas emitidas por medios masivos de comunicación.

### 3. Institucionalización de un espacio de diálogo social para la ciudad

El proceso de construcción de la política ha encontrado respaldo institucional y ha contado con el apoyo de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, que es el espacio tripartito institucionalizado coordinado por el Ministerio del Trabajo, cuya secretaría técnica es ejercida por la Organización Internacional del Trabajo, creado con el fin de fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales, y donde participa el gobierno nacional, las asociaciones gremiales, los sindicatos y el gobierno distrital a través de la Secretaría General y de la SDDE.

## Las voces del trabajo decente en Bogotá

El presente capítulo presenta los resultados de dos insumos analíticos fundamentales para la construcción de la política distrital de trabajo decente y digno en la ciudad de Bogotá, a saber, el mapeo de actores relevantes del trabajo decente y digno en Bogotá y la sistematización de los aportes ciudadanos.

En el caso del mapeo de actores, la propuesta consistió en identificar a los actores, conocer y analizar su impresión, valoración y recomendaciones relevantes frente a una política pública de trabajo decente y digno y su disposición institucional a colaborar con una iniciativa de interés público y establecer, de manera consecuente, estrategias apropiadas para que ésta prospere o se encamine hacia un eventual acuerdo.

Por su parte, la sistematización de los aportes ciudadanos recoge las opiniones frente al trabajo decente y digno de los bogotanos y bogotanas, particularmente de los actores tripartitos del trabajo: Gobierno, Empleadores y Empleados y de las poblaciones que tradicionalmente han sido marginadas como las mujeres, los grupos étnicos, los y las jóvenes y la comunidad LGBTI.

Con estos instrumentos se buscó:

- Caracterizar a los actores.
- Conocer su valoración sobre el trabajo, la problemática y alternativas de solución.
- Sugerencias para la política pública de trabajo decente y digno.
- Establecer las relaciones institucionales (iniciativas, programas, proyectos) en torno al trabajo y al trabajo decente y digno.
- Identificar iniciativas de trabajo decente y digno o en camino hacia él.
- Relacionar las formas de concebir y medir lo que es un trabajo decente y digno

Al final de esta etapa de deliberación ciudadana entorno al trabajo decente y digno, se recogieron insumos importantes a tener en cuenta, no solo para alimentar el diagnóstico de trabajo decente y digno en Bogotá, sino para aportar en la construcción de soluciones que se constituyan en programas, planes, proyectos e instrumentos de

política pública distrital, que logren precisar mejor el accionar de las instituciones responsables del tema en Bogotá.

## **El mapa de actores**

En el proceso de construcción de la política Distrital de trabajo decente y digno de la ciudad de Bogotá, se han recogido múltiples insumos analíticos a través del mapeo de actores protagonistas del mundo del trabajo en la ciudad. Con este ejercicio, se ha buscado descubrir las relaciones de apoyo y cooperación existentes en el marco de la construcción de dicha Política, identificando los actores, sus discursos y perspectivas, y analizando sus posiciones frente al mundo laboral.

Igualmente, se analizaron los conflictos persistentes y los discursos que se elaboran en torno al trabajo, con el fin de plantear puntos de convergencia con el concepto de trabajo decente y digno, así como las percepciones alrededor de la iniciativa de la Alcaldía Distrital de poner en marcha esta Política, tal como lo señala el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”, hasta encontrar propuestas para estructurar los contenidos mínimos contemplados en esta Política.

Basados en las consultas realizadas a diferentes actores protagonistas del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá y a nivel nacional, durante los meses de enero a junio de 2013, se encuentran los siguientes hallazgos e impresiones sobre el trabajo y el trabajo decente y digno:

### **¿Qué preocupaciones se destacan dentro del mundo del trabajo?**

Al consultar a los y las diferentes protagonistas del mundo del trabajo capitalino, se destaca que hay unanimidad en que en la ciudad se deben realizar acciones para resolver los déficits en generación de ingresos y empleos. Sin embargo, se identificaron otros asuntos de prioridad ciudadana relacionados con el trabajo, como el de la movilidad<sup>62</sup>.

En ese sentido, hay un gran número de opiniones que mencionan que abordar en primer lugar estrategias de trabajo decente y digno sin resolver las dificultades actuales y futuras de conexión, dada su magnitud, es ilógico en términos de la percepción de pérdida de calidad de vida y de bienestar colectivo. Y que a su vez, las variables del entorno competitivo y del desarrollo social de la Capital (seguridad, salud, vivienda, y educación), influyen de manera directa en el trabajo decente y digno que la ciudad pueda ofrecer.

Adicionalmente, se encontró que la prioridad de la ciudad en este momento debe ser el empleo y el trabajo decente y digno, el tema de género, así como el de la discapacidad. Si bien, por el momento no existe unanimidad por trabajar de manera inmediata el tema del trabajo decente y digno, habrá que seducir a los diversos

---

<sup>62</sup> Respuestas a la pregunta de la ficha básica de consulta ¿Cuáles considera que son las tres (3) problemáticas del trabajo que la ciudad de Bogotá debe resolver en este momento?

actores de relevancia para crear consensos alrededor de la iniciativa de política pública de trabajo decente y digno.

Cuando se preguntó, en específico, cuál es la principal problemática del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá, las respuestas enfatizaron en los aspectos de la informalidad y la precariedad del trabajo, así como también fue reiterado hacer mención sobre un constante incumplimiento de las normas laborales, totalmente relacionado con la debilidad de la organización sindical y del diálogo social.

Se concluye, a partir de las percepciones recogidas, la existencia de una desarticulación institucional, caracterizada por su carencia en la capacidad de comprender, atender, coordinar, articular y evaluar la situación del empleo y el trabajo en la ciudad; a su vez, las dificultades para superar las situaciones de trabajo precarizado (bajos salarios e incumplimiento de derechos, condiciones laborales) subrayando de la misma manera un desempeño negativo en las oportunidades para muchos y una gran dificultad de las instituciones para afrontar de forma adecuada la situación.

De acuerdo a lo mencionado por algunos actores, especialmente por los académicos, estas problemáticas del mundo del trabajo de la ciudad no han variado en las últimas décadas<sup>63</sup>, pero es probable que hayan aumentado su intensidad, impacto y conexión con otras realidades.

Como problemáticas “nuevas” dentro del mundo del trabajo capitalino se identifican las siguientes: i) discriminación racial y de género; ii) exclusión sociolaboral de las personas en situación de discapacidad, problema que viene en progresivo aumento; iii) emprendimientos de bajo impacto; y iv) el bajo cumplimiento del Plan de Acción Laboral contemplado en el marco del TLC Colombia-Estados Unidos.

### **Interacciones alrededor del asunto del trabajo**

Al consultar con cuál entidad, organización, grupo e institución se relacionan de manera activa en la actualidad para planear, implementar y evaluar acciones de manera conjunta en el tema del trabajo, el ejercicio muestra la preponderancia de relaciones con organismos de cooperación internacional en asuntos que tienen que ver con asesoría y acompañamiento técnico, la capacitación, la financiación de proyectos, la vinculación a redes internacionales y el fortalecimiento institucional.

De las organizaciones con alcance distrital habría que destacar la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, como espacio tripartito de diálogo social, en el que participan los sindicatos, los gremios y el gobierno nacional y distrital.

---

<sup>63</sup> A las cuales se puede agregar la baja calificación de los trabajadores y las dificultades de acceso al crédito que mencionan algunos gremios y organizaciones.

Hay un trabajo importante por hacer para aumentar el número de relaciones institucionales en el mundo del trabajo distrital y fortalecer las existentes, en torno a un objetivo definido. El impacto que esto genere dentro del desempeño de la ciudad para brindar más y mejores condiciones de trabajo, resulta necesario para avanzar hacia el trabajo decente y digno.

De manera adicional, se registraron más de sesenta (60) entidades, instituciones o instancias de las cuales se tienen menos referencias de interrelaciones, y que dan cuenta de la diversidad de actores presentes en la ciudad, que trabajan de manera explícita o implícita alrededor del asunto del trabajo. Algunos de ellos, con acciones directamente relacionadas con el trabajo decente y digno, muchos otros con el tema del empleo, generación de ingresos y desarrollo económico.

La evaluación de las interrelaciones muestra una desconexión y desarticulación entre los actores claves del mundo del trabajo en Bogotá, hecho que debe servir de punto de partida en el componente de capacidad institucional y de las propuestas de trabajo conjuntas entre lo público y lo privado para la política pública en la ciudad, e incluso en la región.

### **Visiones sobre el trabajo y el trabajo decente y digno**

Al indagar a los y las consultadas en torno al enfoque conceptual sobre el tipo de trabajo que ejercen, se encontró que cada instancia de consulta tiene o construye una visión. Se destaca la manera como un gran número de instancias hacen referencia al "trabajo decente y digno" desde su perspectiva fundamental sobre el trabajo; otro grupo de protagonistas aduce como referente conceptual el Trabajo digno, el Buen Trabajo, Trabajo Formal y, en menor cantidad, la conceptualización de Trabajo decente.

A continuación se presentan las diferentes visiones de los subgrupos consultados, con el fin de establecer un panorama del "discurso subyacente" entre los distintos actores del mundo del trabajo.

Para actores del Gobierno Nacional, se tiene como referencia el enfoque de Trabajo decente y Trabajo Pleno, conceptualización que está siendo precisada. En las consultas bibliográficas realizadas se logra ver que Trabajo Pleno se refiere a:

- Trabajo digno y de calidad para todos los trabajadores.
- Protección social para todos los trabajadores.
- Protección de los derechos laborales fundamentales.
- Talento humano capacitado.
- Trabajo adecuado a los nuevos tiempos.

La Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, tiene como planteamiento conceptual el trabajo, e inclusive tiene el eje temático "Trabajo decente como base del desarrollo económico y de la generación de empleo" en su Plan de Acción 2013 - 2015.

El planteamiento de los sindicatos se orienta claramente hacia el trabajo decente y el trabajo digno. Esta aproximación incluye, entre los principales componentes: pensiones, salario mínimo, permanencia en el empleo, seguridad social, diálogo social e inclusión de las mujeres.

Los empleadores, por su parte, expresan que el trabajo decente y digno se concreta en las reglas que se aceptan al momento de suscribir el contrato laboral e implica derechos y deberes para ambas partes.

Los actores de la economía popular reclaman su espacio dentro de esta discusión y en la construcción de la política pública de trabajo decente y digno Distrital. Consideran que ésta debe ser inclusiva y no excluyente como hasta ahora, reconociendo otras formas de construir riqueza, donde prime el valor de la solidaridad. Se encuentran dos (2) enfoques interesantes: i) economía informal digna, que plantea que se puede concertar la creación de riqueza desde la informalidad, tal como ocurre en escenarios públicos de otros países; y ii) Trabajo decente-digno, que introduce los conceptos de Abundancia Justa (establecer límites de crecimiento) y Prosperidad colectiva (a partir del esfuerzo conjunto), además de los elementos tradicionales del salario y los derechos fundamentales del trabajo.

Los movimientos sociales, las entidades de apoyo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, plantean el trabajo decente y digno como su enfoque.

Para los que hacen o apoyan las labores de emprendimiento se hallan los planteamientos de "Buen Trabajo", "Trabajo de impacto" y "Trabajo digno". Llama la atención que el tema del trabajo decente en un principio no se considera importante para los emprendedores, pero los consultados ven necesario debatir mucho más qué es y de qué manera se puede aplicar dentro de las iniciativas en marcha y las que se van a promover.

En el caso de los académicos hay un abanico más selecto de conceptualizaciones: "Empleo de calidad", "Empleo moderno", "Trabajo de calidad", "Trabajo formal", así como Trabajo decente y Trabajo decente y digno.

Se constata que en las distintas visiones expuestas por los actores consultados, existen fuertes elementos comunes: todos coinciden en que el trabajo debe y digno ceñirse a los parámetros establecidos por el Código del Trabajo y que éste sería el referente por fuera del cual cualquier relación laboral no sería legal, y por tanto, no podría catalogarse como trabajo decente y digno.

Para la Administración Distrital, el objetivo central es garantizar una vida digna, con bienestar y paz para todos los ciudadanos, haciendo de la vida en la ciudad una experiencia plena y gratificante. De ahí que se sienta en capacidad de persuadir a los actores del mundo del trabajo hacia la conveniencia de construir una política de trabajo decente y digno que los incluya a todos y, al mismo tiempo, fortalezca su liderazgo para conducir un debate amplio sobre sus atributos y potencialidades.

Las visiones que tienen los actores, incluso en medio de su diversidad, encuentran también grandes espacios para la convergencia. Hoy resulta visible que, a partir del “Acuerdo sobre Mínimos” propuesto, es posible avanzar hacia una visión común en materia de trabajo decente y digno, donde todos los actores y sectores se relacionen desde el papel que les corresponde.

Algunos de estos acuerdos “mínimos” fueron identificados por los actores:

- Trabajo decente y digno es aquel que se ciñe a la legislación laboral y que vela por su cumplimiento en todas las formas de trabajo.
- Si bien existen necesariamente modalidades de relaciones laborales que se diferencian de la usual (por ejemplo el sector de los taxistas, los contratistas, los trabajadores a destajo), todas deben tener un elemento común, esto es, el cumplimiento de la legislación laboral, así esta tenga que ser adaptada o flexibilizada en aquellos sectores (como los mencionados), por exigencias de la naturaleza de dichas labores.
- La informalidad es una modalidad de trabajo y de relación laboral que no se debe aceptar por las consecuencias que esta trae en la desprotección de los trabajadores y también, por el efecto sobre la productividad de la ciudad y competencia de las empresas.

También se encuentran algunos puntos de divergencia sobre estos mínimos; mientras algunos actores consideran que el trabajo decente y digno debería ir más allá de las mínimas obligaciones contractuales, para otros actores, especialmente aquellos del mundo empresarial, estas contraprestaciones exceden el concepto y la práctica de esta forma de trabajo.

Los procesos de tercerización (outsourcing o cooperativas de trabajo asociado), no siempre son rechazados por los empresarios. De hecho, estas prácticas están bastante extendidas y generalizadas, ya que se han convertido en mecanismos para disminuir costos laborales. De tal forma, para muchos empresarios son un elemento favorable, pero para las organizaciones sindicales no lo son y lo rechazan abiertamente.

Parte importante de una política de trabajo decente y digno es contar con mecanismos de concertación ágiles, adecuados y democráticos. Si bien existen, los actores los conciben y utilizan desde marcos diferentes; mientras para las organizaciones sindicales y para la Administración Pública son los espacios a fortalecer y a empoderar en términos de escenarios para la construcción de política pública laboral que beneficie e incluya a todos los actores, no es así para los empresarios consultados. Para ellos, los escenarios de concertación son vistos más como mecanismos de empoderamiento de los sindicatos, cuando lo ideal para los empresarios es que sean espacios donde se puedan concretar alianzas en torno a negocios y proyectos que se traduzcan en una mayor actividad económica y empresarial que reporte ganancias.

Algunas de las propuestas identificadas, que para los actores permitirían fortalecer el proceso de construcción de esta política son:

- Diseñar un sistema de evaluación de la política de trabajo decente y digno, a partir de un conjunto de indicadores diseñados para tal fin.
- Institucionalizar un espacio académico de discusión teórica en torno a los resultados, logros y fracasos, de la política de trabajo decente y digno.
- Publicar anualmente los avances y logros de la Política y promover la reflexión en torno a ellos.
- Involucrar estrechamente a las bancadas de los partidos políticos que componen el Concejo Distrital, concertando la construcción de la Política sobre trabajo decente y digno así como su implementación.
- Diseñar y montar centros de formación para el trabajo en convenio con el SENA, en cada Localidad, y que sus egresados se incorporen al Sistema de Ofertas y Demandas Laborales.
- Proponer un convenio con el Ministerio del Trabajo en torno a encargar a la SDDE de algunas funciones en la ciudad, por delegación, en lo que tiene que ver con inspección, vigilancia y control, apoyadas en las nuevas figuras del ordenamiento territorial<sup>64</sup>.
- Diseñar y acordar mecanismos, instrumentos, mediciones y procesos que permitan hacer un seguimiento a los principales indicadores macroeconómicos de la ciudad, ajustando la institucionalidad para avanzar en la identificación, delimitación, diseño y seguimiento de lo que sería la “macroeconomía distrital”.
- Diseñar programas de generación, estabilización y consolidación del empleo en la ciudad. Para la generación de empleo se puede trabajar en cinco direcciones estratégicas:
  - Crear un estatuto especial sobre la figura del contratista, acordando y definiendo en qué casos, actividades y tipos de obras o trabajos es válida esta figura.
  - Fondo Tributario para impulsar y desarrollar las estrategias de trabajo decente y digno y las derivadas de la PPPCDS.
  - Relacionar las estrategias de trabajo decente y digno con las iniciativas que están llevando a cabo diversas entidades y empresas para lograr los Objetivos del Milenio y cumplir el Pacto Global.
  - Consultar y coordinar con la región vecina de la Capital; la Subcomisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales de Cundinamarca puede ser una primera instancia de encuentro.
  - Favorecer con la contratación pública a organizaciones a partir de procesos de inclusión y democratización.

## La participación ciudadana

---

<sup>64</sup> La ley 1610 de 2013, establece que la función de Inspección y Vigilancia del trabajo es competencia del gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo y no de la ciudad, por lo tanto esta acción no es viable.

Con el proceso de deliberación pública para la construcción de la política pública de trabajo decente y digno de Bogotá, realizado entre el 31 de mayo y el 23 de agosto de 2013, la SDDE dio continuidad a los procesos de activación de la ciudadanía en escenarios de participación y propició la emergencia de nuevas voces ciudadanas que, por saber y experiencia, tienen mucho que decir a la hora de construir la política en mención.

En el caso de esta política, se identifica que algunos actores (por ejemplo: academia, funcionarios públicos y sindicatos) tienen mayor acercamiento a la noción formal del trabajo decente y que los ciudadanos, sin que puedan nombrarlos como elementos objetivos del concepto “trabajo decente”, identifican problemas o déficits de trabajo en la ciudad y proponen alternativas de solución para superarlos.

Los ciudadanos relatan múltiples razones de incertidumbre para encontrar un empleo o desarrollar una iniciativa productiva. Estas, se hacen mucho más fuertes en tanto el individuo tenga alguna de las condiciones personales por las cuales se discrimina en Colombia: edad, condición de género, condición étnica o situación de discapacidad.

Los trabajadores denuncian la falta de condiciones y garantías para el ejercicio sindical en un contexto de tercerización y flexibilización laboral que impide el diálogo social, tanto en el sector público como en el privado. Se propone la promoción del diálogo social efectivo que permita la aplicación del enfoque de trabajo decente y digno a través de espacios tripartitos en el ámbito público y privado. Los trabajadores piden a la Administración Distrital que articule sus estrategias distritales, fortalezca la discusión y los distintos espacios institucionales de diálogo con los trabajadores y actores del mundo del trabajo, teniendo en cuenta que estos espacios son muy dispersos en el Distrito. Así mismo, solicitan que se promueva el compromiso de los empresarios con el trabajo decente y digno y el mantenimiento del liderazgo de las organizaciones sindicales, quienes sugieren el acompañamiento técnico de la OIT y su apoyo en los procesos de sensibilización y posicionamiento de la política.

Los pequeños empresarios como generadores de empleo e ingresos identifican la falta de oportunidades de negocio por baja competitividad, factor que produce el mantenimiento de la informalidad empresarial y laboral y la quiebra de los microempresarios, quienes no encuentran orientación y formación para mejorar sus capacidades. Como alternativas de solución se proponen liderar la promoción de nuevas empresas, pero especialmente de mecanismos que propicien su sostenibilidad y crecimiento. Se propone establecer líneas de crédito, un banco de muebles e insumos para la microempresa, mecanismos de asesoría directa y de formación empresarial, así como acciones de respaldo a la comercialización y capacitación en asociatividad y trabajo decente y digno. Además, el Distrito debe comprometerse a apoyar la formalización a través del financiamiento y la garantía de unas reglas claras para la competencia empresarial en donde las grandes empresas tengan corresponsabilidad con las pymes.

Ellos proponen, además, que el Estado utilice sus capacidades para controlar a los grandes empresarios de manera que se garantice que no abusen del espacio público,

que no burlen las normas laborales y que no ejerzan competencia desleal contra los de menor tamaño.

La institucionalidad distrital de las localidades (Alcaldías) señala las limitaciones de sus competencias en materia laboral para atender dificultades específicas de ciertas poblaciones, sujetas a la informalidad laboral, y caracterizadas por una baja formación para el trabajo. En este sentido, proponen planes de empleo locales, que incluyan hojas de ruta para las Alcaldías Locales, centros de empleo, espacios de interlocución y trabajo interinstitucional, seguimiento a agencias de colocación ilegales, procesos de formación que respondan a las necesidades de la demanda para contribuir en la correspondencia entre la oferta y la demanda laboral, así como también la invitación a los empresarios a que apoyen iniciativas de generación de trabajo decente y digno como parte de su responsabilidad social empresarial. Todo esto exige acciones efectivas y el apoyo de la SDDE para que desde las localidades se realice la gestión local necesaria con las poblaciones afectadas.

Las poblaciones con mayores obstáculos en el acceso al mercado laboral -mujeres, jóvenes, etnias, población LGBTI-, denuncian distintas prácticas sociales discriminatorias y segregacionistas que vulneran sus derechos fundamentales en el trabajo.

Las mujeres denuncian el tratamiento desigual en relación a las condiciones de los hombres en el mercado laboral, que se expresa en las formas de contratación, desigualdad en los ingresos, la mayor duración del desempleo, la doble jornada, la vulneración a la dignidad humana y a los derechos de las mujeres en el trabajo (incluyendo el acoso sexual), así como el no reconocimiento del trabajo social y del cuidado realizado por las mujeres, lo cual hace que se mantengan problemáticas como la tercerización laboral, la informalidad y la falta de protecciones sociales. Como alternativas de solución se propone diseñar estrategias de equidad salarial y estabilidad laboral que incluyan la paridad en la contratación, la vigilancia y el apoyo a las mujeres que trabajan en la informalidad, campañas contra el acoso sexual y laboral, dando cumplimiento a la legislación y a los convenios internacionales vigentes.

Los jóvenes señalan cómo se mantienen estereotipos negativos frente al “ser joven”, traducidos en la oferta de trabajos de baja calidad, explotación laboral, tercerización y en general, prácticas discriminatorias que impiden romper el círculo vicioso de trabajo/inexperiencia, carencia de competencias y formación para el trabajo. Se propone llevar estas discusiones e intervenciones a los territorios en donde se debe promover el trabajo decente y digno a través de medidas como la valoración de saberes populares y empíricos, la flexibilización de requisitos para la contratación de jóvenes (como la exigencia libreta militar y experiencia después de terminar un ciclo de formación), la garantía de enganches laborales tras terminar las prácticas, el derecho a la educación mientras se está trabajando, así como la búsqueda de pertinencia de los programas de formación. Los ciudadanos jóvenes proponen al Sena, entendida como la institución que la sociedad reconoce como formadora para el trabajo, acercarse a las realidades económicas, para que ofrezca programas que permitan la capacitación de los jóvenes y que esta sea el camino de ingreso al trabajo.

Para los estudiantes de educación universitaria la expectativa gira en torno a la capacidad de crear un diálogo formación/experiencia, que garantice que una vez culminen sus estudios no sean discriminados por falta de experiencia.

Los grupos étnicos (afrocolombianos e indígenas) denuncian que la discriminación racial y la segregación social siguen siendo problemas evidenciados en trabajos realizados en condiciones precarias, sin seguridad social, a lo que se suma que continúan siendo grupos invisibilizados en los datos estadísticos, lo cual oculta esta realidad. Reconocen que debido a que han sido víctimas de una exclusión histórica, existen brechas importantes en formación que no les permiten acceder a mejores trabajos. Estos grupos proponen mejorar sus capacidades a través de la formación y capacitación intercultural que reconozca las diferencias y desigualdades existentes, así como los saberes tradicionales de las comunidades, incluyendo programas de empleabilidad y emprendimiento con el compromiso institucional del distrito.

La población LGBTI identifica la discriminación como el principal problema en el plano social y en el ámbito del trabajo, en donde sobresalen prejuicios frente al aspecto físico y la orientación sexual, sobre todo en el sector privado y cuando la opción sexual se hace pública, lo cual desemboca en ambientes laborales hostiles, cambio de las condiciones laborales, despidos injustificados, etc., fenómenos comunes pero que no se miden estadísticamente, y se agudizan cuando se trata de personas LGBTI mayores de cierta edad o en condición de discapacidad. Como se trata de prácticas discriminatorias arraigadas culturalmente, se proponen campañas de sensibilización y medidas para garantizar el respeto de la identidad sexual a través de acciones comunicativas, actas de compromiso con los empleadores y generación de capacidades en el funcionariado público. Adicionalmente, la población LGBTI hace un llamado urgente a realizar alguna acción orientada a superar las dificultades que representa la exigencia de la libreta militar para poder acceder a un trabajo, pues esto constituye un obstáculo importante, sobre todo para la población transexual. Proponen revisar la regulación del tema a la luz de la diversidad sexual.

Los trabajadores informales denuncian la desprotección e inestabilidad laboral en que se encuentran, dado que reciben escasos ingresos y no tienen acceso a las protecciones sociales, además de ser víctimas de la presencia de mafias y usos privados del espacio público por parte de empresas formales que restringen espacios laborales para el desarrollo de su trabajo. Este grupo resiente la dualidad informal/ilegal que los afecta especialmente en su presencia en el espacio público. Aunque el problema de la informalidad exige soluciones estructurales, se proponen medidas como: pisos de protección social, procesos asociativos en la informalidad, un censo de informalidad, la creación de empresas de capital mixto, la inserción laboral en empresas formales, el nexo de la política de trabajo con el marco regulatorio del espacio público y la asignación de recursos para el desarrollo de las ventas ambulantes con dignidad y estabilidad, por medio del otorgamiento de subsidios y la consecución de un mobiliario público.

Las instituciones distritales subrayan la necesidad de la articulación para la implementación de la política<sup>65</sup>, reconocen que si bien en la Administración Distrital de la Bogotá Humana ha habido y hay un conjunto de oportunidades para generar trabajo decente y digno (la puesta en marcha del SITP, la implementación del nuevo modelo de aseo, la formalización del empleo público, etc.), aún se mantiene la desarticulación con la política de trabajo. Partiendo del reconocimiento del margen de maniobra e intervención del Distrito, se propone considerar que el trabajo es un tema transversal que exige tener en cuenta las demás políticas públicas distritales, la inclusión de los enfoques diferencial, de derechos y de género, desarrollar instrumentos para la identificación de diagnósticos discriminados por sexo y otras variables para hacer seguimiento y evaluación, buscando que los distintos sectores y entidades hagan acompañamiento institucional a la política y a los espacios distritales de diálogo social.

Es importante resaltar que, de acuerdo con los actores, contar con un trabajo formal no conlleva a un trabajo decente y digno. Formas de contratación que no garantizan estabilidad o seguridad social, mecanismos de intermediación laboral e inestabilidades crecientes hacen que ese trabajo no se convierta en fuente de un proyecto de vida satisfactorio para quienes lo realizan, sino que derive en motivo de zozobra e inestabilidad.

Los ciudadanos que tienen relación con el sector público, identifican restricciones de acceso a la contratación en el Estado y formas no estables de contratación como los contratos de prestación de servicios, que se convierten en fuente de inestabilidad laboral.

En las grandes empresas los procesos de intermediación laboral conducen a inestabilidad y desprotección de los trabajadores. Los participantes en las conversaciones no especifican si están ocurriendo a través de contratos sindicales o de las prácticas de tercerización laboral.

Así, el sector público y los grandes empresarios aparecen como actores relevantes para generar trabajo decente y digno en la ciudad.

En una sociedad en la que el Estado tiene gran visibilidad y es instaurado como garante de derechos y ordenador de relaciones marcadas por profundos desequilibrios, sus actuaciones crean el marco ético para privados y otros grupos. Es reclamo común el de la conversión de los contratos de trabajo de prestación de servicio y OPS a contratos formales laborales que reconozcan a esos trabajadores plenas garantías. Modificar la contratación de funcionarios, es un medio para ofrecer garantías de acceso a contratos estables de trabajo y para que esos trabajadores cuenten con las garantías de diálogo social, que demandan la existencia del derecho de asociación.

---

<sup>65</sup> Algunos de los miembros de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá participaron en la deliberación y adicionalmente, en el escenario de la Subcomisión el DTS para la construcción de la Política fue socializado en distintas sesiones ordinarias de la misma: el 30 de agosto de 2013 y el 21 de agosto y 16 de septiembre de 2014

En cuanto a las grandes empresas, se proponen códigos para que se luche contra la tercerización y se impulse el contrato de trabajo, además de que se reclaman acciones del Estado que garanticen que ellas no se sigan beneficiando del patrocinio a la informalidad. Las pequeñas y medianas empresas discuten con la sociedad sobre los costos que deben asumir en sus procesos de formalización y el impacto que estos tienen en su sostenibilidad.

Es una petición común en este debate, que el Estado asuma con rigor, decisión y responsabilidad, su papel protagónico en la defensa de los trabajadores, en tanto es el responsable de políticas públicas que crean equidad con los sectores débiles en la relación laboral<sup>66</sup>.

En la perspectiva de fortalecimiento y desarrollo de la capacidad de intervención del Estado para crear condiciones propicias para el trabajo decente y digno se reclama una mayor presencia en la promoción del empleo. Se solicitan acciones, como los centros de empleo, que son vistos como instrumentos que contribuyen a aliviar las dificultades que hoy existen, debido a la falta de información o de mecanismos para acceder a un trabajo.

En ese mismo orden, se pide mayor presencia del Estado, para el caso de las inspecciones del trabajo y así garantizar que en las maquilas se cumplan las normas laborales y se garantice el respeto por los criterios del trabajo decente y digno. En el caso de las maquilas buena parte de sus trabajadoras son mujeres que se enfrentan a situaciones de discriminación.

Sin que sea un referente de discusión tan fuerte en Bogotá, algunos de los actores destacan la importancia de generar acciones contra el trabajo infantil, que contribuyan a erradicar esa fuente de violación a los derechos de niños y adolescentes en la Capital.

Por otra parte, así como ocurre con el concepto de trabajo decente, solo los voceros sindicales alcanzan a conceptualizar otro de los impactos negativos de las formas de contratación no laboral de los trabajadores o de la tercerización. Este es, la imposibilidad, por razones de ley, de que los trabajadores no formales puedan vincularse a los procesos de diálogo social y, en consecuencia, sean respetados en su derecho a la sindicalización y libre asociación.

El silencio más visible en las conversaciones ciudadanas, es aquel relacionado con el dialogo social. Pocas voces que se preguntan por el diálogo social en sus trabajos, son elocuentes señales de la necesidad de que se cumplan procesos pedagógicos que instruyan a los ciudadanos en este concepto.

En Bogotá, circunstancia que no difiere de la nacional, existe un déficit de ciudadanía laboral. Esto se manifiesta claramente en que los discursos de los ciudadanos no

---

<sup>66</sup>Las poblaciones afroamericana, indígena y LGBTI aspiran a que el Distrito levante un censo certero de su presencia en la ciudad, el cual deberá ser la fuente de conocimiento para formular políticas afirmativas en acceso a la educación, el emprendimiento y el trabajo decente.

reconocen la posibilidad de la libre expresión en el ámbito laboral, ni entienden el derecho de asociación como una de sus oportunidades de desarrollo.

Por lo anterior, se reclaman procesos de educación y promoción que propendan por la amplia comprensión del trabajo como un universo que va más allá de los deberes de los trabajadores o las expectativas económicas. Procesos que vinculen también derechos a que el trabajo permita realizar un proyecto de vida y que sea un espacio para el ejercicio de la ciudadanía activa.

Esta expectativa se realizará, en tanto se propicie la creación de estados conversacionales que involucren a los actores sociales relevantes, de manera que se impulse el diálogo social formalmente instituido en la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá. Pero además, cuando se trascienda hacia otros escenarios de conversación, que reconozcan a los actores sociales relevantes, como son los pequeños y grandes empresarios, los sindicatos, los trabajadores informales, los trabajadores sindicales y los grupos sociales en discriminación.

Aunque no todos los participantes en los procesos conversacionales reconocen qué es trabajo decente y digno o cómo involucra y compromete a los actores del Estado y al mundo del trabajo, la posición de los dirigentes sindicales señalando la importancia de una política de trabajo decente y digno como modelo de desarrollo que genera equilibrio e impulsa el desarrollo humano, y con este, el desarrollo económico, es una señal fuerte de la necesidad y esperanza de que se cree un modelo que transforme un estado de cosas donde precariedad, temor y desesperanza contribuyen a que no se pueda plantear que se han logrado ambientes y condiciones para el desarrollo de la democracia en la capital.

En términos generales, las conversaciones coinciden en la correlación de responsabilidades, compromisos y fuerzas para construir esta política y hacer efectivo el trabajo decente y digno en Bogotá.

En este sentido, se hace un llamado a los empresarios, quienes deben comprometerse con el trabajo decente en sus maneras de generar empleos en la ciudad; y asimismo a organizaciones como la OIT y el Ministerio del Trabajo para que se vinculen con acompañamiento técnico y procesos de sensibilización a empleadores.

De igual manera, el Distrito debe promover la responsabilidad social en relación a la empresa privada, para que esta, en contraprestación a los beneficios tributarios y normativos que muchas veces recibe del Estado, promueva espacios de trabajo decente y digno cumpliendo con los principios de la OIT y la Constitución Nacional.

Se pide que la Administración Distrital abra los espacios y permita mayor participación de las poblaciones para concertar estos espacios de trabajo y hacer seguimiento a las condiciones en las que se ofrezcan. El compromiso del gobierno distrital, está dado según los y las asistentes a las conversaciones, en la medida en que sea efectiva la aplicación de un enfoque diferencial, al momento de ofrecer trabajo decente y digno.

A modo de conclusión, el proceso de deliberación en torno al Trabajo decente y digno ofreció importantes aportes para la construcción de la política Distrital de trabajo decente y digno para Bogotá. Por un lado, se dio continuidad a uno de los paradigmas de elaboración de políticas que se ha venido posicionando en la ciudad, el de la participación ciudadana en los escenarios de discusión de los asuntos públicos y, por otro, se precisaron detalles tanto del diagnóstico de cada sector como de las posibles alternativas de solución a incorporarse en los instrumentos de la política.

#### *Sobre el concepto de trabajo decente y digno*

En general, todas las poblaciones y sectores participantes están de acuerdo con acoger el concepto de trabajo decente de la OIT. Se reconoce que este concepto abarca las problemáticas señaladas en sus cuatro dimensiones: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Se sugiere no quedarse en el diagnóstico, acoger el concepto y estudios anteriores y, rápidamente, generar un plan de acción que pueda desarrollarse en el corto plazo. Se manifiesta que en el Distrito hay demasiadas políticas y se debe dar el salto de la formulación a la implementación de las mismas.

En todo caso, se encuentra que el concepto promovido por la OIT y el de trabajo digno contemplado en la Constitución Política de Colombia no son claros ni de uso común en la mayoría de los y las habitantes de la ciudad. La acepción moral que tiene la palabra 'decente' e incluso la palabra 'digno' produce confusiones y aleja el concepto de lo que realmente pretende, las condiciones y garantías para ejercer el trabajo de manera que mejore la calidad de vida de las personas.

Esto implica que el concepto matriz de la política requiere un esfuerzo importante en términos de conocimiento, difusión y posicionamiento, lo cual puede realizarse a partir de las dimensiones que este implica y de las distintas garantías relacionadas con los derechos laborales.

#### *Sobre la participación ciudadana en la política pública de trabajo decente y digno*

La política distrital de trabajo decente y digno debe incorporar en su desarrollo, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación con componentes claros en los que pueda participar la ciudadanía y algunos representantes de organizaciones sociales, en particular de los sectores y poblaciones que fueron consultados para el diseño de la política.

Las poblaciones consultadas fueron explícitas en manifestar sus prevenciones en relación con procesos anteriores en los cuales se ha buscado su opinión, se ha promovido su presencia en ciertos espacios de discusión, pero al momento de la implementación y la evaluación de resultados de los proyectos o políticas públicas, no vuelven a ser tenidas en cuenta.

#### *Sobre los objetivos de la política pública de trabajo decente y digno*

La política debe centrar sus instrumentos, estrategias y acciones no sólo en los obstáculos identificados para el acceso a los puestos de trabajo decente, sino y de

una manera enfática, en la permanencia y en las condiciones en las que es posible esa permanencia en los puestos de trabajo.

Temas como la alta tasa de informalidad, la prevalencia de la intermediación laboral y la tercerización, y la falta de protección social incluso en espacios formales de empleo, todos estos relacionados con la permanencia y las condiciones para ejercer el trabajo, son temas priorizados en este proceso deliberativo y que requieren especial atención en el diseño de los instrumentos de la política pública.

*Sobre la coherencia y correspondencia de los elementos constitutivos de la política pública de trabajo decente y digno.*

A partir de experiencias anteriores en el Distrito, hay un llamado para que los elementos constitutivos de la política sean coherentes con los propósitos de esta y tengan clara correspondencia interna con el cuerpo de la política y sobre todo, con las necesidades ciudadanas que previamente se han identificado en materia de trabajo decente y digno.

*Sobre los enfoques diferenciales en la política pública de trabajo decente y digno*

Gracias a los sectores y poblaciones que fueron consultados en este ejercicio de deliberación, una de las conclusiones claras es que la política de trabajo decente y digno debe incorporar los enfoques diferenciales de género, etnia y etario, que den respuesta a demandas específicas de poblaciones que presentan problemas diferenciados en la materia. El enfoque de género cobra especial relevancia al ser transversal a todas las poblaciones y sectores que son público objetivo de la política de trabajo decente y digno.

*Sobre la articulación institucional*

En el proceso de implementación de la política de trabajo decente y digno surge como necesidad la definición o 'redefinición' a la luz de esta política, de los alcances del conjunto de la institucionalidad distrital en materia laboral. La desarticulación, la falta de claridad en las competencias y los alcances misionales, o la confusión frente a las responsabilidades pueden ser altamente nocivas al momento de implementar una política de la que si bien el liderazgo está en la SDDE, tiene al mismo tiempo varios responsables.

El Distrito además, es responsable de implementar y ampliar la política de trabajo decente y digno haciendo sinergias regionales, entendiendo el papel estratégico de Bogotá, teniendo en cuenta la movilidad existente desde los municipios cercanos, para garantizar el disfrute pleno de los derechos y el acceso al trabajo.

*Sobre los indicadores de la política pública de trabajo decente y digno*

La política debe construir indicadores acordes con los plasmados en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, sin embargo, debe ampliarlos con otros que evidencien la aplicación de los enfoques diferenciales, ya que éstos catalogados como transversales en muchas oportunidades, sin técnicas para medirlos y valorarlos, terminan diluyéndose o concentrándose en apartes específicos que no permean la totalidad del proceso.

Hacer realidad las dimensiones del trabajo decente y digno como mecanismo para superar los problemas del mercado laboral bogotano, exige el compromiso de la Administración Distrital, con responsabilidades y acciones que debe asumir para promover el trabajo decente y digno, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas y las propuestas de la ciudadanía.

## **Desarrollo de las interacciones en redes**

En este proceso de deliberación pública, se contó también con la vinculación de la ciudadanía a través de las redes sociales twitter (@tdecentebog) y Facebook, así como de la web [www.trabajodecente.org.co](http://www.trabajodecente.org.co), página creada exclusivamente para el desarrollo de la política de trabajo decente y digno para Bogotá.

Durante un mes, se publicaron preguntas sobre el trabajo, la forma como los bogotanos y bogotanas lo consiguen, se mantienen en él y las propuestas para mejorarlo. El proceso de preguntas en las redes permitió recoger las percepciones y propuestas de los ciudadanos/as del común, que al igual que las ideas recogidas en las conversaciones ciudadanas y las entrevistas, se analizaron en términos de diagnóstico, propuestas de solución y responsabilidades y compromisos, de cara a la política de trabajo decente y digno.

Las preguntas que se formularon corresponden a los mismos ejes de las conversaciones ciudadanas y las entrevistas, solo que en un lenguaje más sencillo, usual en internet.

### *Los problemas priorizados*

Las personas respondieron que la principal dificultad para acceder a un trabajo decente y digno es el requisito de la experiencia. Sobre todo, para los y las jóvenes, además de una educación superior de calidad, se requieren años de experiencia para aspirar a ciertos trabajos formales, aún a quienes acaban de graduarse.

La edad es otro requisito que deja sin oportunidad a muchas personas, o porque sobrepasan la edad límite o porque aún no la tienen. Seguido a esto aparecen los bajos salarios, aun en los casos en los que se tiene formación y experiencia, los cuales ni siquiera son suficientes para asumir los descuentos de ley y pagar salud y pensión de manera directa.

En el caso de las mujeres, se menciona el embarazo como una dificultad para ser empleadas, creen que la formación técnica en áreas que han sido consideradas propias de hombres, hacen que la competencia no sea fácil. Algunas personas mencionan que es necesario tener “contactos directos” para acceder a un empleo digno, porque los méritos o las capacidades no funcionan para tal fin. Finalmente, se menciona que los trabajos decentes y dignos existen y debe preguntarse a la gente por el grado de satisfacción que siente con ellos.

### *Las alternativas de solución*

Las personas consideran que deben abolirse formas de contratación como cooperativas, intermediarios, contratos a labor y la informalidad en términos generales, porque se constituyen en graves problemas para alcanzar el trabajo decente y digno.

El Distrito debe ser el primero en formalizar a sus trabajadores/as. Al respecto se dice que la administración debe cumplir el Plan Distrital de Desarrollo y las sentencias de la Corte Constitucional sin suprimir cargos vacantes.

Por otro lado, debe procurarse por todos los medios, una oferta de empleo suficiente para todos y todas con salarios dignos, estabilidad y garantías. Debe hacerse énfasis en poblaciones como los y las jóvenes.

Así mismo, evitar los fraudes y la información engañosa en ciertas ofertas de empleo y el trabajo por cuenta propia porque no son rentables. El compromiso del sector privado con la generación de trabajo decente y digno se asume como muy importante para el desarrollo de la ciudad y opinan que se debe proteger e incentivar las empresas y el comercio nacional. Hay una alusión importante a comprar y consumir los productos propios por encima de los importados.

## **Horizonte de sentido de la política pública de trabajo decente y digno**

La política pública de trabajo decente y digno para Bogotá se construye desde una mirada prospectiva que permite conjugar escenarios estratégicos del corto, mediano y largo plazo. En el plazo inmediato, es decir, el que corresponde a la administración de la Bogotá Humana, la política debe crear un escenario y unos instrumentos de intervención desde lo público, necesarios para que el trabajo decente y digno sea:

- 1) Un asunto de discusión pública, de competencia directa de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C. en conjunto con la institucionalidad distrital.
- 2) Un propósito general contemplado en todos los procesos económicos y productivos de la ciudad.
- 3) Un derecho fundamental en torno al cual se aúnan esfuerzos de las fuerzas vivas de la ciudad para su realización plena dada su conexidad con un conjunto más amplio de derechos.

Esto a través de una serie de programas, planes, proyectos y acciones concretas que, comprendiendo su alcance limitado en el tiempo y los recursos, pueda generar los cimientos para que el trabajo decente y digno, según postulados de la OIT y la CPC, proyecte la construcción de condiciones positivas y garantías para el trabajo en las áreas de Oportunidades de empleo e ingresos; Protección y seguridad social; Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; y Diálogo social y tripartismo. Que haya conocimiento y posicionamiento del concepto de trabajo decente y digno es la prioridad de los actores institucionales y ciudadanos en sus distintas perspectivas de desarrollo y progreso.

En el mediano plazo, a la vuelta de 10 años, habrán germinado las semillas de la PPTDD del momento presente, que permitan la articulación natural de los actores de mundo del trabajo, con sentido de proceso político y conceptual, en torno al trabajo decente y digno, de tal forma que las acciones públicas en esta materia cuenten con el impulso, la participación decidida y la voluntad política de quienes intervienen en todos

los aspectos laborales de la ciudad. Bogotá contará con instrumentos estratégicos de política pública para el trabajo decente y digno, sostenibles e incrustados en las dinámicas institucionales y ciudadanas, los cuales estarán articulados en el accionar distrital, y en sus formas de relacionamiento con los actores privados nacionales e internacionales, así como con sus habitantes, hombres y mujeres.

Esto para que en el horizonte temporal de 25 años, Bogotá haya construido una filosofía y un escenario de reflexión política en el que todos los actores del mundo del trabajo y la ciudadanía en general, han aprehendido el significado del trabajo decente y digno para la realización de una vida digna, y este sea un referente fundamental de sus decisiones en los diferentes escenarios de la vida política y económica de la ciudad.

En consecuencia, a través de este documento se definirán lineamientos para que los actores públicos y privados concierten y desarrollen mecanismos para garantizar condiciones de trabajo decente y digno en la ciudad, con el fin de reducir la segregación y exclusión, en concordancia con los principios del trabajo decente y digno promulgados por la OIT y de acuerdo a la normatividad nacional e internacional vigente en materia laboral.

## 8 Orientaciones para la implementación

---

### 8.1 Institucionalidad

Para el cumplimiento de los objetivos de esta política se han identificado distintos actores de orden Constitucional y legal que deben desempeñar distintos roles para su exitosa implementación, que estarán articulados en las diversas formas que reconozca la transversalidad de las acciones y permitan su coordinación.

#### i. Ente rector

La SDDE desde su creación, involucra el tema del trabajo que constituye una de sus principales preocupaciones por cuanto es fuente principal de ingresos de la ciudadanía. Incluso dentro en su estructura organizacional ha contado con una Dirección que propende por la defensa y desarrollo de los temas de trabajo, siendo centrales en la agenda pública distrital y constituyéndose como uno de los grandes retos a ser atendido de manera integral desde diferentes frentes, a saber: emprendimiento, financiamiento y desarrollo de aglomeraciones económicas mediante la corrección de modelos de mercado.

Es tarea de la SDDE, por mandato de los diferentes planes de gobierno, desarrollar estrategias que permitan eliminar las barreras que les impiden a las personas elegir y construir sus proyectos de vida, para lo cual se considera que el trabajo decente y digno es un elemento fundamental.

El actual Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, propone a la ciudad una política pública en este sentido, incluida en el eje estratégico 1 “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”.

Por tanto, en este eje se encuentra el Programa de Trabajo de Decente y Digno en cabeza de la SDDE, que a través de un amplio escenario de concertación y diálogo social en el marco de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, D.C.<sup>67</sup>, ha construido una política distrital de trabajo decente y digno concertada con los mandantes tripartitos de la Ciudad: Trabajadores, Empleadores y el Gobierno Distrital, creando las bases institucionales requeridas para poner en marcha estrategias de generación de empleo de calidad y formalización laboral, a través de acciones públicas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia y alianzas estratégicas público – privadas que garanticen la inserción real efectiva de los trabajadores en el mercado laboral.

---

<sup>67</sup> El mandato del Plan de Desarrollo de construir e implementar una política pública de trabajo decente y digno para Bogotá recae sobre la SDDE al ser el ente rector de política laboral de la ciudad.

## ii. Espacio para desarrollar la institucionalidad

Al margen del alcance de la política que nos ocupa y de su nivel de interacción y de los buenos deseos que se pretenden alcanzar con el desarrollo de los objetivos específicos de la misma, se requiere definir un espacio en el que no solo el ente rector de cuenta su avance y gestión, sino también, para que los demás actores de orden nacional, distrital, gremial, particular, federaciones y asociaciones y organismos internacionales interactúen de acuerdo con cada uno de los roles que previamente se definan, todos encaminados a que lo planteado en la política distrital de trabajo decente y digno, trascienda y se refleje en la calidad de vida del trabajador bogotano.

Teniendo en cuenta las necesidades antes planteadas se sugiere que este espacio de interacción se dé dentro de uno ya creado, para lo cual se propone que se desarrolle dentro de la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas, previa modificación normativa de la misma requerida.

## iii. Entidades y Funciones Generales

Se citará a la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C, a las diferentes entidades e instancias que deben estar presentes conformando la institucionalidad requerida para el desarrollo de la política, con las principales funciones generales que hoy en día desarrollan y/o los objetivos que por ley deben cumplir.

La Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C. concebida por el constituyente de 1991, en el artículo 56 de la Carta Marga, se reglamentó mediante la ley 278 de 1996, la cual dispuso su composición tripartita y funcionamiento, siendo importante resaltar lo siguiente:

- Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en el territorio sobre estos asuntos: Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales.
- Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.
- Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en el territorio.
- Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria.

La SDDE, creada mediante el Acuerdo Distrital No 257 de 2006, que viabilizó la reforma administrativa del mismo año, inicia actividades en enero del 2007, de acuerdo con las especificaciones del Decreto No 552 que determina la estructura organizacional y sus funciones, entre las que se pueden citar las que se relacionan a continuación:

- Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. Especial atención merecen las oportunidades para las personas en discapacidad.
- Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.
- Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeñas y medianas empresas. En la estructura organizacional de la SDDE, se cuenta con la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial cuyas funciones principales consisten en orientar las actuaciones de coordinación con el sector privado, las entidades vinculadas y demás entidades distritales, que permitan generar cultura empresarial en el Distrito Capital y liderar alianzas estratégicas dirigidas a la formación técnica, tecnológica y profesional y a la intermediación en el mercado laboral con instituciones educativas públicas y privadas que contribuyan al desarrollo económico del Distrito Capital;

Por otro lado, mediante el Decreto 546 de 2007, se establecen las comisiones intersectoriales, entre las cuales se encuentra la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas, que tiene por objeto coordinar la ejecución de las políticas y estrategias de generación de empleo e ingresos, de estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias para la generación de ingresos, de acceso a los servicios de bancarización y de constitución de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos.

Dentro de su principales funciones se encuentran: 1. Articular las estrategias de oferta de democratización de oportunidades económicas, 2. Ejecutar conjuntamente las estrategias para generar empleo y propiciar condiciones que contribuyan a superar los problemas asociados con el desempleo, 3. Coordinar la puesta en marcha de los mecanismos definidos para articular la oferta laboral con la incorporación efectiva de población inactiva al mercado laboral, 4. Coordinar la ejecución de los mecanismos y estrategias definidos para la inserción en el mercado laboral formal del sector informal y subempleo, 5. Generar instrumentos para articular el desarrollo de las acciones

tendientes a incrementar y mejorar competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector formal de la economía de la ciudad en el Distrito Capital.

En tercer lugar, se encuentra el Ministerio de Trabajo cuya razón de ser es Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez. Entre sus objetivos sectoriales e institucionales se encuentran los siguientes:

- Crear condiciones que contribuyan a fomentar la generación de empleo, la formalización laboral, mejorar las condiciones de movilidad laboral, y la formación y capacitación del recurso humano dentro del marco de trabajo decente.
- Establecer los lineamientos de políticas, planes y programas, estrategias, instrumentos y metodologías para aumentar el grado de empleabilidad de la población colombiana, especialmente la población pobre y vulnerable, facilitando canales de acceso a la información del mercado laboral y a mecanismos que le permitan estructurar perfiles laborales acordes con las necesidades del sector productivo.
- Establecer los lineamientos de políticas, planes, programas e incentivos para aumentar la formalización laboral y el fomento al desarrollo de las actividades de la economía solidaria.
- Establecer los lineamientos de políticas, planes y programas, estrategias, instrumentos y metodologías para armonizar la oferta del recurso humano con la demanda de empleo de los sectores productivos, a través de la capacitación y formación para el trabajo, promoviendo la inserción laboral, en especial de los jóvenes y la población vulnerable y preparando el mercado laboral colombiano para los desafíos de una economía globalizada
- Formular, implementar y evaluar en coordinación con las entidades correspondientes la política en materia de migraciones laborales internas y externas y velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos.

Adicionalmente está la Agencia de Pública de Empleo del SENA que propone estrategias y mecanismos para adelantar los planes y programas de empleo asignados por el Gobierno Nacional. También apoya el diseño de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la información para el empleo y la articulación entre las necesidades laborales y los programas de formación profesional, certificación ocupacional, empleo, emprendimiento y desarrollo tecnológico.

Brinda apoyo en la búsqueda de oportunidades laborales y a los empresarios que están en el país, como aquellos que están fuera de la nación, que necesiten vincular talento humano. En esta tarea facilita el intercambio de información de tal manera que las necesidades del sector productivo encuentren los perfiles requeridos. La Agencia Pública de Empleo A.P.E. SENA Regional Distrito Capital cumple puntualmente las labores de intermediación laboral y la asesoría en la búsqueda de empleo de

conformidad con lo señalado por el Decreto 3115 de 1997, así como lo preceptuado en la Ley 1636 y Decreto 2852 de 2013 (Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo), lo anterior teniendo en cuenta que la órbita de su competencia habita en lo establecido por mandato legal y reglamentario.

En materia de formación laboral permite el contacto organizado entre el buscador de empleo y la empresa que busca talento humano y que cuenta con vacantes disponibles. El objetivo es facilitar la consecución de un puesto de trabajo, siendo los empresarios los únicos responsables del proceso de selección y cumplimiento de las condiciones laborales ofertadas.

En orientación ocupacional brinda herramientas y desarrolla habilidades que facilitan la búsqueda activa de empleo y la participación exitosa en un proceso de selección.

De otra parte, la Ley 1636 de 2013 crea mecanismos de protección al cesante, entre los que se encuentra la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo como herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo.

En el Artículo 24 de la misma ley, se establece el objeto del Sistema de Gestión de Empleo. La Gestión de Empleo para la Productividad tiene por objeto integrar, articular, coordinar y focalizar los instrumentos de políticas activas y pasivas de empleo que contribuyan al encuentro entre oferta y demanda de trabajo, a superar los obstáculos que impiden la inserción laboral y consolidar formas autónomas de trabajo, vinculando las acciones de gestión de empleo de carácter nacional y local. El sistema comprende las obligaciones, las instituciones públicas privadas y mixtas, las normas, procedimientos y regulaciones y los recursos públicos y privados orientados al mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

La UAESPE tiene por objeto: 1. Ejecutar las políticas en materia de la prestación del servicio público de empleo, la gestión del empleo y la intermediación laboral, 2. Administrar el servicio público de empleo con miras a que se desarrolle con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, libre escogencia, integralidad, confiabilidad, transparencia y calidad, 3. Monitorear la prestación del servicio público de empleo para constatar la calidad y el resultado obtenido de los servicios prestados por las agencias de colocación y bolsas de empleo autorizadas, y hacer las recomendaciones de reglamentación al Ministerio del Trabajo, cuando a ello haya lugar, 4 Promover la creación de operadores que presten el servicio público de empleo, 5. Desarrollar instrumentos para la gestión y colocación de empleo.

Como contribución de agencias internacionales está la Organización Internacional del Trabajo, que se encarga de “promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional, la organización, prosiguiendo su misión fundadora: la paz laboral es esencial para la prosperidad. En la actualidad la OIT favorece la creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso. Su estructura tripartita ofrece una plataforma desde la cual promover trabajo decente para todos los hombres y mujeres. Sus principales objetivos son: fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un

empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.”

Con base en lo anterior, cabe señalar que en términos institucionales, uno de los grandes retos de la política pública de trabajo decente y digno es lograr la articulación institucional adecuada, que permita implementar medidas conjuntas, de acuerdo con las competencias de cada una de las entidades, tanto distritales como nacionales, que inciden en las políticas de trabajo.

La creación de una institucionalidad de soporte para la implementación de la política, requerirá:

- a. La coordinación de agendas con el gobierno nacional, a partir de la instauración de mesas técnicas para la definición de programas con incidencia en Bogotá.
- b. Lograr la consolidación y el reconocimiento de la SDDE para que ejerza el liderazgo de la política laboral de la ciudad, rol que le ha sido asignado en el Plan de Desarrollo, para lo cual es necesario fortalecer su capacidad institucional.
- c. Articular los servicios relacionados con el mercado de trabajo que prestan en la actualidad las distintas entidades distritales, a través de una institucionalidad sólida y coordinada que los gestione eficientemente. El trabajo decente y digno en Bogotá debe buscar una articulación óptima entre política económica y social, que permita complementariedad y no obstrucción entre sus objetivos, fortaleciendo en el camino las capacidades institucionales del Distrito y aprovechando el trabajo decente y digno como una oportunidad para modernizar la ciudad y generar compromisos éticos en relación con el trabajo de sus habitantes y empresas.

Es posible el diseño de rutas integrales que superen la segregación, reconociendo las dificultades de articulación de políticas y la carencia en la maduración de los programas implementados. Bogotá Humana puede inscribirse en este propósito, buscando para su población el acceso a empleos de calidad, promoviendo una inserción plena al sistema de protección social, propiciando un cumplimiento cabal de los derechos en el trabajo, y estableciendo el diálogo social como eje para el desarrollo de sus relaciones sociales, laborales y económicas. Para ello resulta necesario:

- d. Apoyar la gestión y el seguimiento de la política pública de trabajo decente y digno, la cual debe ser una labor compartida con las demás entidades y no exclusiva de la SDDE.
- e. Fortalecer los espacios tripartitos de diálogo social en los que participan los actores del mundo del trabajo.

En general, responder a las problemáticas propias del mercado de trabajo de la ciudad implica robustecer las instituciones distritales para asumir esta ambiciosa apuesta<sup>68</sup>,

---

<sup>68</sup>No sólo la SDDE como ente rector de la política de trabajo decente y digno. Parte importante de las secretarías, en especial las de Integración Social, Educación, Hacienda, Planeación y el IPES tienen un rol fundamental.

disponer de recursos presupuestales importantes, y ubicar como concepción central de política el trabajo decente y digno.

## 8.2 Plan de Acción

Con la institucionalidad distrital, se diseñará un plan estratégico a partir de la transversalización de la política con otras políticas distritales en sus componentes de trabajo, definiendo proyectos, actividades, presupuestos y responsables institucionales en el corto, mediano y largo plazo, articulando las mismas con la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C.

## 8.3 Presupuesto

La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico, desde su creación ha apoyado la generación de trabajo en la ciudad mediante contratación administrativa que facilita, entre otros, el desarrollo de las PAMT. El análisis de dicha contratación ocupa el presente capítulo, pues se considera indispensable para tener una mejor aproximación al impacto fiscal de la PPTDD.

Para comenzar, es importante señalar que en la estructura organizacional de la Secretaría ha existido siempre una Dirección encargada del tema de trabajo, que ha adelantado programas y proyectos atendiendo a los mandatos de los distintos planes de gobierno.

El análisis desarrollado considera programas y proyectos que responden a PAMT y comprende desde el año 2008 cuando empieza la contratación de la SDDE en el marco de la “Bogotá Positiva” y hasta 2013.

Desde 2008 a la fecha la SDDE ha llevado a cabo 65 contrataciones por valor de \$20.418 millones. De este universo, 24 convenios (37%) corresponden a instrumentos de PAMT por valor de \$10.053 millones, que representan el 49.2% del valor total invertido. Por plan de desarrollo, estos recursos se dividen así: Bogotá Positiva \$6.179 millones y Bogotá Humana \$3.874 millones. Los años en que se registran los mayores montos de recursos invertidos son 2009 con \$2.556 millones y 2013 con \$2.008 millones.

Ahora bien, para cada tipo de PAMT<sup>69</sup> los recursos ejecutados se dividen en: Fortalecimiento de la oferta laboral \$2.130 millones (21%), Incremento de la demanda de trabajo \$3.384 (34%), y para Funcionamiento del mercado laboral \$4.569 millones (45%).

---

<sup>69</sup>Presentados en el capítulo 4.

Respecto a trabajo infantil, aunque en la actualidad la SDDE no dispone de información desagregada por programa se tiene que la inversión para 2013 fue de \$9.263 millones desagregados por entidad de la siguiente forma:

SDIS: \$5.948.128.153

SDS: \$2.249.999.997

SED: \$974.500.000

UAESP: \$90.200.000

Para efectos de esta política, se dispondrá de los recursos provenientes del presupuesto de los planes de desarrollo distrital, articulados con otros recursos producto de la gestión institucional o de fuentes de cooperación pública o privada del nivel distrital, nacional o internacional.

## 8.4 Esquema de seguimiento y evaluación

Esta política tiene como instrumento de seguimiento y evaluación el Observatorio de trabajo decente y digno diseñado por la SDDE, que se ha decidido que sea parte de las diez temáticas que actualmente aborda el Observatorio de Desarrollo Económico de la ciudad<sup>70</sup>. Esta labor de seguimiento y evaluación debe responder entre otros propósitos, a la función coordinadora que asume la SDDE según el Acuerdo 489 del 2012 mediante el cual se adopta el actual plan de desarrollo. El adecuado ejercicio de la función coordinadora de la SDDE como órgano rector de la política de trabajo decente y digno, debe apoyarse como fuente principal, aunque no exclusiva, en el Observatorio de Desarrollo Económico, para monitorear y estudiar el trabajo decente y digno en la ciudad.

En tal sentido, el Observatorio apoya los procesos de diálogo social en el marco de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C y de toma de decisiones frente a la política distrital de trabajo decente y digno. Esta toma de decisiones corresponde en primera instancia a la SDDE, pero también a las demás entidades relacionadas con las distintas dimensiones del trabajo decente y digno en el Distrito. Por su parte, el Observatorio también debe informar los procesos de diálogo social en la medida en que, como lo señala el Plan, se deben involucrar “a los actores relevantes del mundo del trabajo de manera que el trabajo decente se constituya en eje transversal de la Bogotá Humana” (art. 19), para tal efecto, la SDDE mantendrá un diálogo permanente y fluido con los mandantes tripartitos (trabajadores, empleadores y gobierno) que confluyen en la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C.

El principal objetivo de las labores de seguimiento y evaluación que realizará el Observatorio de Desarrollo Económico será gestionar un sistema de información y de productos sobre trabajo decente y digno en Bogotá a fin de conocer y monitorear la

---

<sup>70</sup> Seguridad alimentaria y ruralidad, Dinámica económica y distribución, Emprendimiento y microfinanzas, Competitividad, Industria, Servicios, Comercio al por menor, Comercio Exterior, Construcción y Consumo y precios.

dinámica de los distintos componentes y dimensiones del trabajo decente y digno, y de las acciones y programas de las políticas públicas relacionadas, para apoyar a la SDDE como órgano rector de la Política en el Distrito Capital.

El cumplimiento de tal objetivo general se logra con base en el desarrollo de los siguientes objetivos específicos con los que se compromete el Observatorio:

1. Gestionar de manera continua un sistema de información e indicadores sobre los distintos componentes y dimensiones del trabajo decente.
2. Informar de manera periódica el comportamiento de los principales indicadores de trabajo decente, ante la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C., de modo que facilite la toma de decisiones en este escenario tripartito.
3. Generar conocimiento acerca de los distintos componentes, dimensiones y realidades relacionadas con el trabajo decente y digno, que analice y explique los cambios en los indicadores y circunstancias observadas del trabajo decente y digno en la ciudad, e informe el diálogo social y la formulación de nuevas acciones y políticas, ante la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C.
4. Realizar el seguimiento y evaluación de los distintos componentes, dimensiones y realidades relacionadas con el trabajo decente y digno, a fin de proponer ante la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C. nuevos elementos de política pública para lograr mayores niveles de trabajo decente y digno en la ciudad.

Tres tipos de productos básicos configuran los resultados asociados a los objetivos del Observatorio:

- Primero, un informe anual integral sobre las condiciones y los cambios en el trabajo decente y digno en la ciudad que incorpora toda la batería de indicadores, que se presentará la primera semana de octubre de cada año, con ocasión de la Jornada Mundial de Trabajo Decente;
- Segundo, informes semestrales de coyuntura del trabajo decente y digno, informes semestrales de seguimiento de las distintas actividades, proyectos, programas y políticas que afectan las metas e indicadores objetivos del trabajo decente y digno, por entidad involucrada y por nivel en la responsabilidad de la toma de decisiones;
- Tercero, estudios de evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, como resultados de proyectos investigación en distintas líneas de investigación sobre trabajo decente y digno a fin de informar el diálogo social y la formulación de nuevas acciones y políticas.

## **8.5 Informes periódicos, mecanismos de comunicación y rendición de cuentas**

De forma complementaria al seguimiento y la evaluación de la política pública y al monitoreo de los indicadores de trabajo decente y digno, la rendición de cuentas a la

ciudadanía y la difusión de información respecto a la implementación de la política distrital de trabajo decente y digno para Bogotá, requieren de la definición de dos enfoques complementarios, uno político y deliberativo y otro técnico sometido al primero.

En ese sentido, a través del Observatorio de Desarrollo Económico, en cabeza de la SDDE, se realizarán informes periódicos, al menos uno por año, que se presentarán para la discusión de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C. y de la Mesa de concertación laboral del Distrito.

Estos informes deben contener, tanto un balance de los avances y retrocesos en la disminución del déficit de trabajo decente y digno en la ciudad, a partir de los análisis de los indicadores de trabajo decente y digno del Observatorio, balance que debe ser cualitativo y cuantitativo, así como un reporte del estado de la implementación y desarrollo de la política en el marco general del Plan Distrital de Desarrollo vigente.

Dos veces al año, en el marco de la Jornada Mundial por el trabajo decente, que se realiza cada 7 de octubre y del Día Internacional del Trabajo en mayo, la SDDE y el Observatorio realizarán dos jornadas académicas en las que se presente el informe y se reflexione en torno al mundo del trabajo y el concepto de trabajo decente y digno. También puede ser un escenario útil para intercambiar experiencias con otros territorios que desarrollan iniciativas similares.

Por otro lado, es importante mantener un mecanismo de comunicación permanente con actores claves del mundo del trabajo en la ciudad. Para lograrlo, se mantendrá una comunicación y asistencia permanente en la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, escenario tripartito de orden constitucional donde confluyen los actores claves del mundo del trabajo -Trabajadores, Empleadores y Distrito, en el que se presentarán no solo los informes de gestión o la actividad cotidiana de la SDDE en la materia, sino también las discusiones, los balances, los resultados y los debates que se presenten en los organismos de diálogo social participes de esta política. Adicional a ello, se mantendrán las redes sociales en twitter y Facebook creadas en el ejercicio de construcción de la política, que no solo permitan publicar los productos del Observatorio, los informes de gestión o la actividad cotidiana de la SDDE en la materia, sino también las discusiones, los balances, los resultados y los debates que se presenten en los organismos de diálogo social participes de esta política.

## 9 Recomendaciones de política

---

Con base en el diagnóstico, la revisión de antecedentes y el análisis realizado, a continuación se formulan las principales recomendaciones para la implementación de la política pública de trabajo decente y digno.

### 9.1 Generales

- Se consideran como poblaciones prioritarias las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores.
- La erradicación del trabajo infantil o explotación laboral infantil y sus peores formas deberá ser una prioridad de política.
- Continuar con el programa de dignificación del empleo público.
- Diseñar e implementar instrumentos para enfrentar y atender el fenómeno del trabajo forzoso incluyendo sus formas sutiles y no sutiles.
- El distrito propenderá por el desmonte de la informalidad al interior de las empresas públicas y privadas como de la informalidad externa a las relaciones contractuales.
- Promover en la capital el conocimiento y difusión de los derechos laborales.
- Sensibilización sobre acuerdos de formalización con las empresas que se encuentran en Bogotá
- Diseñar estrategias e instrumentos de política para atender a los jóvenes que no están estudiando ni trabajando.
- Desarrollar acciones orientadas a identificar y medir poblaciones específicas que hoy no se encuentran incluidas en la GEIH.
- Revisar los resultados de las acciones adelantadas por el Distrito para atender trabajadores informales y formular recomendaciones de política que permitan mejorar estas intervenciones y/o diseñar nuevas.
- Pensar incentivos de orden local para que las empresas generen trabajo decente y digno en la ciudad.
- Acoger lo previsto en el Decreto 567 de 2014 referido a formalización laboral y afiliación a seguridad social.
- Propender por la formalización empresarial, especialmente en las empresas de menor tamaño.

- Se deben buscar mecanismos para la incorporación de la población vulnerable en el mercado laboral.

## **9.2 Servicio Público de Empleo**

- Los programas de formación que se deben impulsar tanto el servicio público de empleo como la Subdirección de Formación y Capacitación de la SDDE deberán enfocarse en competencias blandas, porque son necesarias en todos los sectores y tamaños de empresas. Adicionalmente, deberán enfocarse en la presentación personal pues es el tema fundamental para la selección de personal por parte de las empresas independientemente del sector y del tamaño.
- El servicio público de empleo, deberá orientar sus acciones de búsqueda de vacantes en las medianas y grandes empresas ubicadas en la ciudad que exportan sus productos y servicios, pues son las que generan nuevos empleos. Para ello, será necesario utilizar el directorio especializado de empresas exportadoras en Bogotá que tiene el ODE.
- Para que el servicio de gestión y colocación que se presta a través del Centro de empleo “Bogotá Trabaja” sea efectivo, es necesario que los candidatos sean enviados máximo dentro de las siguientes dos semanas después de publicación de la vacante, cuando se trata de personal que rota y dentro de las siguientes tres semanas cuando es personal nuevo, de lo contrario las vacantes caducan.
- Se debe diseñar y utilizar un documento de compromiso para las personas y las empresas que se registren en el centro, de forma que efectivamente acudan a las vacantes gestionadas y colocadas a través del Servicio de Empleo
- Para evitar problemas de ausentismo de los ciudadanos colocados a través del Servicio de Empleo, se deben generar mecanismos que faciliten la movilidad, por ejemplo la tarjeta monedero como auxilio de transporte para aquellas personas que cumplan con las condiciones establecidas.
- Se deben tomar los resultados de la Encuesta de Demanda Laboral para definir la ubicación de los quioscos y centros del empleo del Sistema Público de Empleo de la ciudad y para la territorialización de otros programas de la SDDE.

## **9.3 Formación para el trabajo**

- Debe estar dirigida a cambios en la producción que respondan a procesos de innovación o a profesiones emergentes.
- Es necesario realizar campañas de sensibilización para que grandes y medianas empresas formen a sus trabajadores en competencias blandas, pues según los resultados de la encuesta de demanda laboral, cambian constantemente de personal, debido a despidos por falta de habilidades para trabajo en equipo, trabajo bajo presión, disminución de ausentismo, entre otros, pero no entrenan a sus trabajadores en estas áreas.
- Aunque no aparece como prioridad dentro de las necesidades de las empresas, se debe fortalecer el aprendizaje por un segundo idioma.

- Las localidades deberán enfocarse en formación en competencias blandas y las iniciativas de formación para el trabajo deberán ser aprobadas previamente por la SDDE.
- La formación a la medida para incrementar la productividad de las microempresas, requiere la articulación con los demás programas de la SDDE y del Distrito enfocados en ello.

#### **9.4 Agenda de diálogo con el gobierno nacional**

- Se deberá concertar, aprobar e implementar una agenda de diálogo con el gobierno nacional que incluya, entre otros, temas de inspección, vigilancia y control del trabajo, acuerdos de formalización laboral, sensibilización, educación en derecho del trabajo.

## 10 Bibliografía

---

Banco Interamericano de Desarrollo (2010). On the role of productivity and factor accumulation in economic development in Latinamerica and the Caribbean.

Banco Mundial. El proceso de urbanización de Colombia. Washington 2012

Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación. Sistema de ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano. 2012

CEPAL (2005), Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe, Cuadernos de Población y Desarrollo No. 58, pag. 9 a 34.

CEPAL (2008), El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. Capítulo III Panorama social de América Latina, Chile.

CEPAL (2012), Panorama Social de América Latina 2012. Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Chackiel, Juan (2004), La dinámica demográfica en América Latina, CEPAL, Cuadernos de Población y Desarrollo No. 52, pag. 11 a 50.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-425 de 2005

DANE: “Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril-Junio 2006)”. Citado en Castañeda y García (2007), p. 28

Decreto 064 de 2011. Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C.

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 Toledo, Enrique (2006), “Introducción: del concepto ampliado del trabajo al de sujeto laboral ampliado”, en Enrique de la Garza Toledo (Coord.) Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques, Anthropos – Universidad Autónoma Metropolitana, México.

De la Garza, E. y Neffa J. C. (Ed.) (2010), Trabajo, Identidad y Acción Colectiva, Buenos Aires, Plaza y Valdés Editores.

Egger, Philippe y Sengenberger, Werner (2001), "Problemas y políticas del trabajo decente". Boletín técnico interamericano de formación profesional. Trabajo decente y formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor, No. 151, pp. 27-67.

Farné, Stefano. (2009), Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 96. Chile.

Félicz, M., Neffa, J. (2006). Acumulación de capital, empleo y desocupación. Una introducción a la economía del trabajo en las obras de Marx. Teorías Económicas sobre el Mercado de Trabajo. J. Neffa (Ed.). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Fenalco. La productividad de la ciudad, en semáforo en rojo. Bogotá 2013.

—. Cuánto cuesta trabajar. Bogotá 2013.

Ghai, Dharam. (2002), Decent work: Concepts, models and indicators. Documento de trabajo núm. 139 del Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra

Glaeser, Edward. El triunfo de las ciudades. Penguin Press, 2011

Levaggi, V. (2006). Democracia y Trabajo Decente en América Latina. Lima, Organización Internacional del Trabajo.

Margalit, A. (1997). La sociedad decente. Barcelona: Paidós

Mazza, Jacqueline. (2011), Dinamizando el Empleo: Avances y próximos pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social.

Oksenberg Rorty, Amélie (1997): "The Social and Political Sources of Akrasia". En: Ethics.

Peña, Ximena et al. (2013). Mujer y movilidad social, Documento CEDE 05 del 13 de enero de 2013, Bogotá D.C., 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, Organización Internacional del Trabajo OIT, Bogotá, pp. 13-57.

Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos

OIT. 1996, Consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social, Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo.

—. 1998. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453910:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453910:NO). Recuperado en marzo 2013.

—. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

—. 1999. Trabajo decente, Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del Director General, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>, Recuperado en marzo 2013.

—. 2006. Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Brasilia, mayo.

—. 2008. Tesoro de la OIT, Organización Internacional del Trabajo.

—. 2013. National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance. Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department. Geneva.

Rodgers, Gerry (2002), "El trabajo decente como una meta para la economía global", en Boletín Cinterfor, No. 153.

Secretaría de Desarrollo Económico, Camacho, Claudia y Roldan, José (2013) Bases para la Construcción de la Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá. Libro de Desarrollo Económico 3.

—. Libreros, Julián y López, Mireya (2010) Formación, Funcionamientos y Capacidades. Cuaderno 5.

—. Determinantes de las Diferencias Socioeconómicas por Género en Bogotá D.C., Colombia. Un Estudio Estadístico para el Caso de Bogotá, 2001Q1 2006Q2.

—. El mercado de trabajo en Bogotá. Aportes para la reflexión y formulación de lineamientos de políticas.

—. Camacho, Dussan y Guataquí (2012). Calidad del trabajo en Bogotá. Una aproximación desde el enfoque del trabajo decente. Cuaderno No. 16.

—. Camacho, Claudia y Dussán, Felipe (2012). Informalidad laboral en Bogotá: características y respuestas de política. Cuaderno 20.

—. Pineda, Javier (compilador). (2013) El Trabajo Decente en Bogotá. Diagnóstico, análisis y perspectivas. Libro de Desarrollo Económico 2.

—. (2014) Dussán, Mayorga y Martín. Generalidades de la Demanda Laboral en Bogotá. Cuaderno de Desarrollo Económico.

Secretaría de Integración Social, Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en Bogotá, 2011

Sen, Amartya (2000), "Trabajo y derechos", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 119, No. 2.

Vidal J. Empleo y Derechos Laborales en Bogotá. CUT - Centro de Atención Laboral. Bogotá 2013.

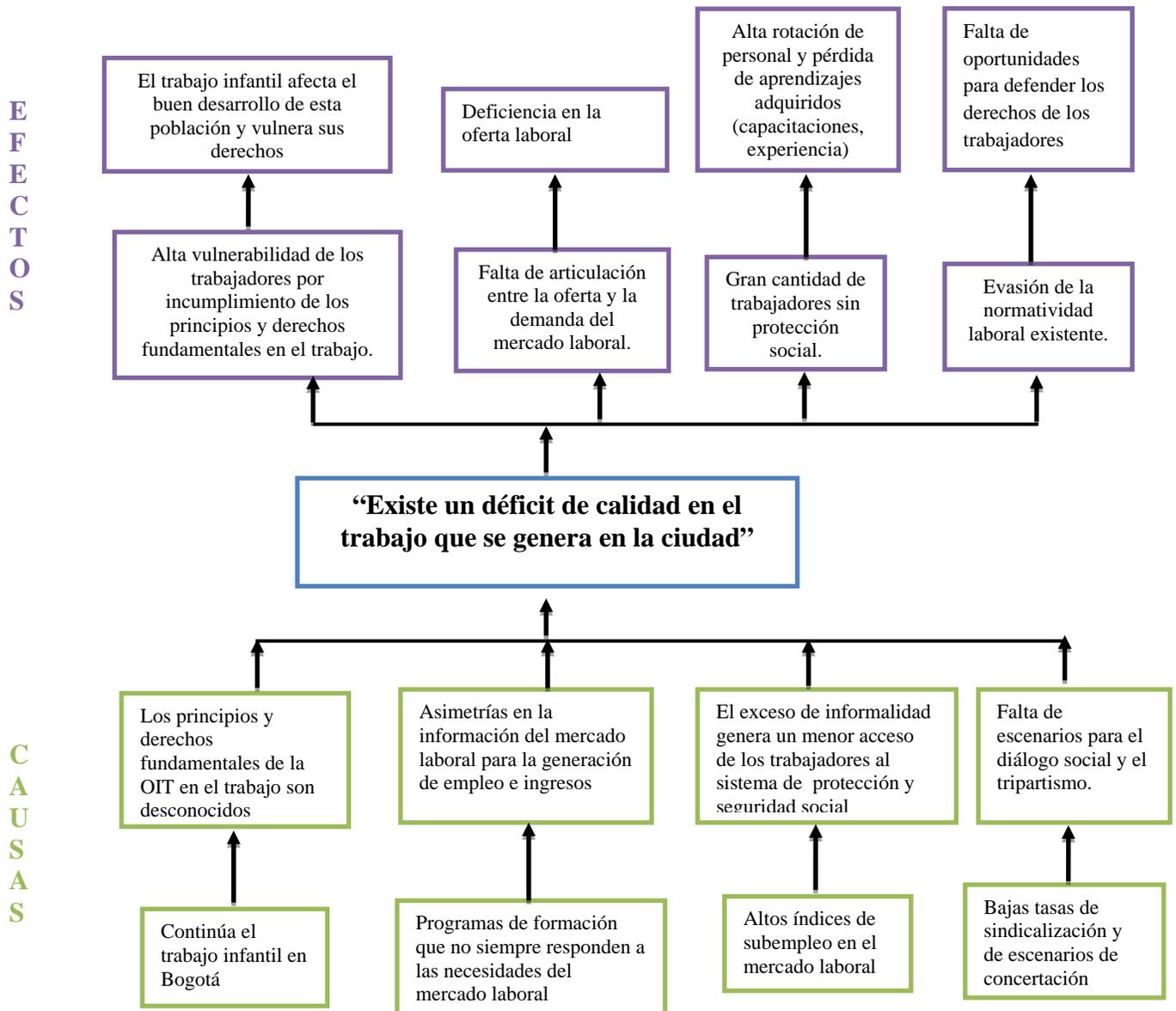
# 11 Anexos

## Anexo 1. Ficha técnica - Encuesta de Demanda Laboral de Bogotá. SDDE

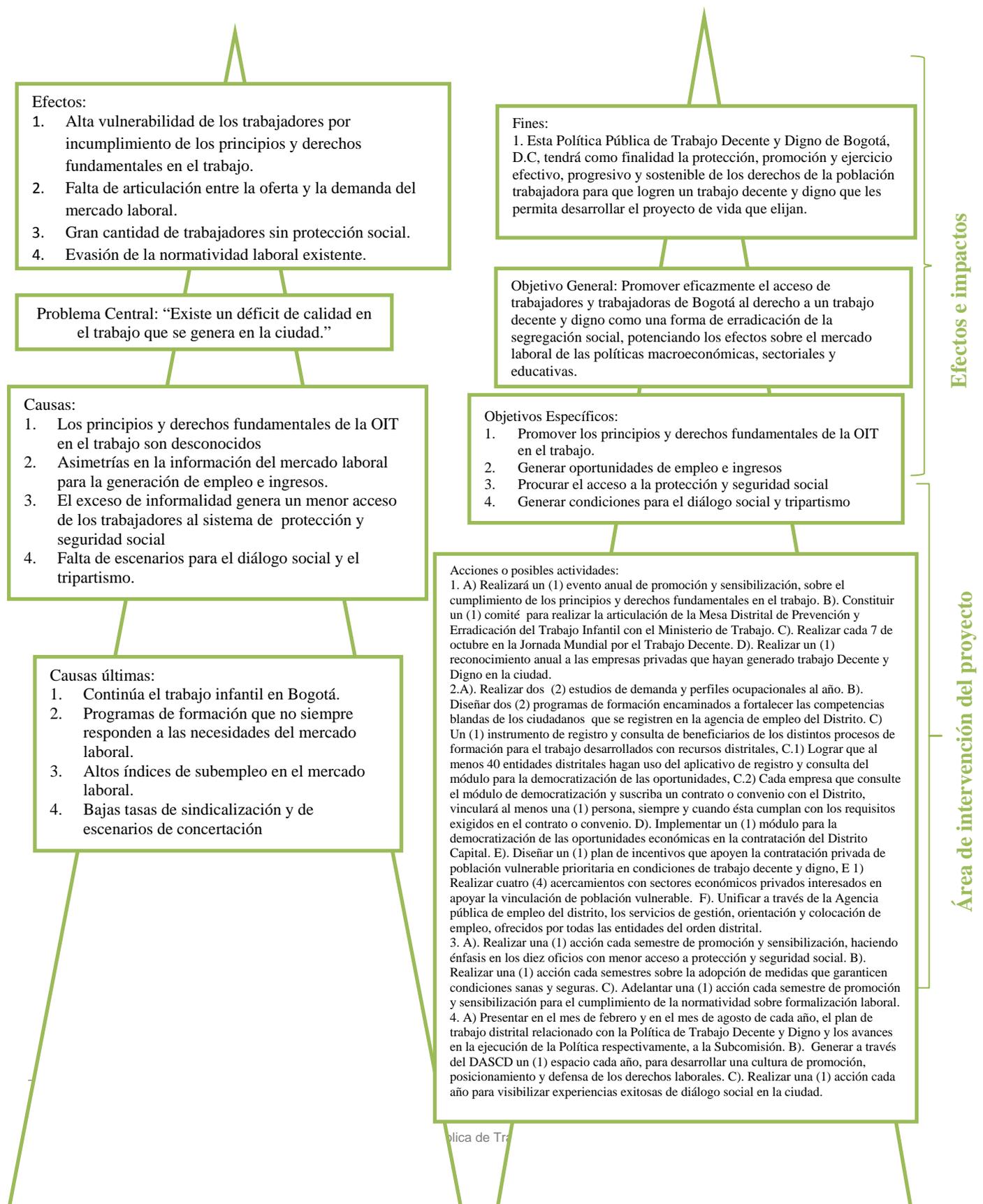
• <b>Tipo de investigación:</b>	Encuesta cuantitativa
• <b>Técnica de recolección:</b>	Presencial
• <b>Diseño muestral:</b>	Muestreo probabilístico, estratificado por localidad, de selección proporcional al tamaño de secciones cartográficas y, al interior de la selección proporcional al tamaño de la manzana, por cuotas al interior de esta
• <b>Población objetivo:</b>	Establecimientos productivos de cada una de las localidades de Bogotá, pertenecientes a los sectores industria, comercio y servicios, y por tamaños según tamaño (grandes, medianos, pequeños, micro establecimientos).
• <b>Informante:</b>	Hombres y mujeres mayores de 18 años, gerentes, dueños, administradores o personal de recursos humanos con conocimiento de las características de demanda laboral del establecimiento
• <b>Cobertura geográfica:</b>	19 localidades de la ciudad de Bogotá, a excepción de Sumapaz
• <b>Unidades de muestreo:</b>	Establecimientos productivos pertenecientes a los sectores industria, comercio y servicios, y por tamaños según tamaño (grandes, medianos, pequeños, micro establecimientos).
• <b>Unidades de observación:</b>	Los establecimientos productivos manufactureros, comerciales o de servicios, ubicados en alguna de las 19 localidades de la ciudad de Bogotá, excluyendo Sumapaz
• <b>Herramientas de captura:</b>	Dispositivos móviles de captura (uno por cada encuestador) que contaban con un aplicativo de captura diseñado a partir del formulario en papel entregado por la SDDE. Adicionalmente se desarrolló un aplicativo para trasponer y consolidar la información capturada
• <b>Periodo de recolección:</b>	Febrero a julio de 2013
• <b>Dominios de estudio:</b>	Tamaño de los establecimientos (Ley 905 de 2004 define grandes, medianos, pequeños, micro establecimientos); grandes ramas de actividad económica (industria, comercio y servicios) y localidad
• <b>Niveles de desagregación:</b>	Los tamaños de muestra permitieron derivar en realizar estimaciones con un nivel de precisión del 95% para los dominios de estudio definidos. Principales variables de estudio o análisis: Competencias laborales, características personales; mecanismos de búsqueda de personal, capacitación del personal ocupado
• <b>Año de referencia:</b>	2012
• <b>Muestra propuesta:</b>	7.811 establecimientos productivos.
• <b>Encuestas realizadas:</b>	6.846 establecimientos productivos.
• <b>Encuestas efectivas:</b>	6.639 establecimientos productivos.
• <b>Precisión:</b>	95% de confianza para alcanzar la representatividad sobre toda la población objetivo de la ciudad. .
• <b>Empresa que realizó el diseño muestral y recolectó la información:</b>	Yanhaas

## ANEXO RECOMENDACIONES DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE - POLÍTICA DE TRABAJO DECENTE Y DIGNO DE BOGOTÁ.

### 1. Árbol de problemas



## 2. Árbol de objetivos



### 3. Definición de metas

**Objetivo estratégico No. 1:** Promover los principios y derechos fundamentales de la OIT en el trabajo.

1. Realizará un (1) evento anual de promoción y sensibilización a la ciudadanía y a los actores del mundo del trabajo, sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
2. Constituir un (1) comité para realizar la articulación de la Mesa Distrital de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil con el Ministerio de Trabajo a través del Comité de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador– CETI.
3. Realizar cada 7 de octubre en la Jornada Mundial por el Trabajo Decente, acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía y a los actores del mundo del trabajo, sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.
4. Realizar un (1) reconocimiento anual a las empresas privadas que hayan generado trabajo Decente y Digno en la ciudad.

**Objetivo estratégico No. 2:** Generar oportunidades de empleo e ingresos

#### 1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo

1.1. Realizar dos (2) estudios de caso de demanda y perfiles ocupacionales para articular la oferta y la demanda del mercado de trabajo al año, debidamente documentados, enlistados, reseñados o clasificados por la Subdirección de Formación y Capacitación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, que respondan a los requerimientos del mercado.

1.2. Diseñar dos (2) programas de formación encaminados a fortalecer las competencias blandas de los ciudadanos que se registren en la agencia de empleo del Distrito.

1.3. Un (1) instrumento de registro y consulta de beneficiarios de los distintos procesos de formación para el trabajo desarrollados con recursos distritales, la cual servirá de base de datos para realizar las consultas periódicas de los beneficiarios que serán sujeto de los procesos de democratización del punto 2.2.

#### 2. Incremento de la demanda de trabajo

2.1. Realizar una (1) encuesta anual aleatoria sobre percepción de las condiciones laborales de los trabajadores de todas las entidades y organismos distritales, tanto de los sectores central, descentralizado (incluyendo entidades adscritas y vinculadas) y de las localidades, a la luz del trabajo decente y digno.

2.2. Implementar en el instrumento de registro y consulta un (1) módulo para la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital para población vulnerable formada por entidades distritales.

2.2.1 Lograr que al menos 40 entidades distritales hagan uso del aplicativo de registro y consulta del módulo para la democratización de las oportunidades.

2.2.2 Cada empresa que consulte el módulo de democratización y suscriba un contrato o convenio con el Distrito, vinculará al menos una (1) persona, siempre y cuando ésta cumplan con los requisitos exigidos en el contrato o convenio.

2.3. Diseñar un (1) plan de incentivos que apoyen la contratación privada de población vulnerable prioritaria en condiciones de trabajo decente y digno.

2.3.1 Realizar un (1) acercamiento con al menos un sector económico interesado en apoyar la vinculación de población vulnerable.

3. Optimización del funcionamiento del mercado laboral

3.1. Unificar a través de la Agencia pública de empleo del distrito, los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo, ofrecidos por todas las entidades del orden distrital.

### **Objetivo estratégico No. 3:** Procurar el acceso a la protección y seguridad social

1. Realizar una (1) acción cada semestre de promoción y sensibilización sobre el acceso a protección y seguridad social, haciendo énfasis en los diez oficios con menor acceso a protección y seguridad social.

2. Realizar una (1) acción cada semestre de promoción y sensibilización sobre la adopción de medidas que garanticen condiciones sanas y seguras.

3. Adelantar una (1) acción cada semestre de promoción y sensibilización para el cumplimiento de la normatividad sobre formalización laboral con agremiaciones u organizaciones de la economía popular, comunitarias, mutuales o de sectores informales.

### **Objetivo estratégico No. 4:** Generar condiciones para el diálogo social y tripartismo

1. Presentar en el mes de febrero y en el mes de agosto de cada año a través de un grupo de representantes de la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas del Distrito el plan de trabajo distrital relacionado con la Política de Trabajo Decente y Digno y los avances en la ejecución de la Política respectivamente, a la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, como espacio tripartito de diálogo social.

2. Generar a través del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital un (1) espacio cada año, para desarrollar una cultura de promoción, posicionamiento y defensa de los derechos laborales.

3. Realizar una (1) acción cada año para visibilizar experiencias exitosas de diálogo social en la ciudad.