

# *Líneas invisibles en el camino del trabajo decente*

*Una visión para Bogotá*

*Manuel Reina Salgado*



ensayos laborales 21

EDICIONES  
**ens** ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL

## **Manuel Reina Salgado**

Es economista de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magister de la misma universidad con la tesis *Niños, niñas y adolescentes vulnerables al trabajo en Colombia*. Tiene experiencia de más de ocho años en los temas de trabajo decente, trabajo infantil, trabajo juvenil, poblaciones vulnerables, formalización laboral y relaciones laborales. Ha participado en la construcción de política en estas áreas desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Trabajo de Colombia. Ha trabajado, adicionalmente, con la Escuela Nacional Sindical y la Organización Internacional del Trabajo. Actualmente es consultor independiente.

*Ensayos laborales veintiuno*

***Líneas invisibles en el camino  
del trabajo decente:***

***Una visión para Bogotá***

***Manuel Reina Salgado***



Primera edición: Noviembre 2012  
© Escuela Nacional Sindical  
Apartado Aéreo 12175,  
Medellín, Colombia

Manuel Reina Salgado  
Economista de la Universidad Nacional de Colombia  
Especialista en empleo y relaciones laborales  
Consultor independiente.  
Correo electrónico: manuelreinasalgado@yahoo.es.

Fotografía de portada:  
“Cortadores de asfalto”,  
Mariza Formaggini Versiani  
Brasil, 2012.

Diagramación: Raúl París

Para esta publicación la Escuela Nacional Sindical  
contó con el apoyo de



Se puede reproducir total o parcialmente por cualquier medio,  
previo permiso de los editores.

*A mi Padre amado, que en la  
oscuridad de la noche vio mi vida, y la  
llevó a esta ciudad para escribir una  
nueva historia. ¡Llena de su luz!  
A Él todo le debo.*



## CONTENIDO

Resumen . . . . .	7
Parte I: Introducción general . . . . .	9
Introducción al Trabajo Decente . . . . .	11
Bogotá dinámica: panorama económico y laboral . . . . .	19
Una visión previa al trabajo decente en Bogotá: a manera de iniciación . . . . .	27
Parte II: Los pilares del trabajo decente en Bogotá . . . . .	35
Acceso al empleo: retos ante la segmentación laboral . . . . .	37
Inclusión al sistema de protección social: retos ante la protección parcial . . . . .	73
Respeto de los derechos en el trabajo: retos ante la discriminación y la desregulación . . . . .	91
Diálogo social: retos ante la frágil representatividad . . . . .	131
Parte III: Conclusión . . . . .	149
Elementos para una visión integrada del trabajo decente en Bogotá: a manera de conclusión . . . . .	151
Bibliografía . . . . .	157
Anexos . . . . .	159





## RESUMEN<sup>1</sup>

Bogotá se presenta como una ciudad exitosa en el proceso de inserción económica internacional, con los mejores indicadores laborales y sociales del país. También lo hace con una política social incluyente en comparación a toda Colombia. Sin embargo, la dinámica presentada en la ciudad no se evidencia homogénea en términos de la concepción de Trabajo Decente. Su logro presenta profundos retos y un camino amplio por emprender, pues en dimensiones esenciales existe una gran segmentación y exclusión laboral. Con el objetivo de consolidar una visión integral de la situación laboral desde la concepción del Trabajo Decente, este documento destaca problemáticas centrales en cada uno de sus pilares: acceso al empleo; respeto de los derechos en

- 
1. El autor agradece a la Escuela Nacional Sindical la invitación a participar en esta publicación, en especial a su Director Académico Guillermo Correa. De la misma manera, agradece los comentarios y el apoyo econométrico del economista Hermes Fernando Martínez. Las opiniones de este escrito pertenecen únicamente al autor. Este documento fue elaborado previo a la promulgación del plan de desarrollo de la ciudad, “Bogotá Humana”. En consecuencia, no realiza un análisis de las propuestas de política allí consignadas. Sin embargo, este texto, sin ser un documento de política, sugiere varias líneas de acción que podría fortalecer sus objetivos.

el trabajo; inclusión al Sistema de Protección Social, y Diálogo Social. El texto finaliza señalando la pertinencia de la construcción de una política pública de Trabajo Decente, que afronte sus dimensiones de forma integral.

**PARTE I:**

**Introducción general**



## **Introducción al Trabajo Decente**

En 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso a sus miembros y a todos los países del mundo una concepción filosófica sobre el trabajo: la del Trabajo Decente. Ella nace de la evidencia manifiesta sobre los empleos que generaba –y en muchos casos hoy genera– la entonces naciente globalización económica en todo el mundo: empleos de difícil acceso y de baja remuneración; empleos desregulados y desprotegidos; y unas mínimas oportunidades de negociación del cambio de las condiciones existentes.

Los objetivos estratégicos del Trabajo Decente son la imagen contraria del escenario planteado, los cuales se enfocan en cuatro pilares esenciales: acceso al empleo; respeto de los derechos en el trabajo; inclusión al Sistema de Protección Social, y Diálogo Social (tabla 1).

El Trabajo Decente establece el estado deseable en el que un ser humano que trabaja o que busca trabajar, pueda estar en un escenario de globalización económica. O en otras palabras, el Trabajo Decente ubica a las personas en el centro del desarrollo económico y social, y hace compatible dos nociones vistas generalmente como incompatibles:

la de la protección de los derechos y los ingresos de los trabajadores, con la de competencia y flexibilidad de los mercados de bienes y servicios, de capitales, y de trabajo.

**Tabla 1. Los pilares del Trabajo Decente**

Pilar	Aspectos
<b>Empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acceso a empleos</li> <li>➤ Remuneración</li> <li>➤ Seguridad en el trabajo</li> <li>➤ Condiciones laborales salubres</li> </ul>
<b>Protección Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Protección Social (salud, pensiones, riesgos profesionales, seguro de desempleo)</li> <li>➤ Promoción Social (formación, protección de los ingresos)</li> </ul>
<b>Derechos en el trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Derechos generales</li> <li>➤ Libertad de asociación</li> <li>➤ Erradicación de la discriminación laboral</li> <li>➤ Erradicación del trabajo forzoso</li> <li>➤ Erradicación del trabajo infantil</li> </ul>
<b>Diálogo Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Derecho a la expresión de la opinión y a la defensa de los propios intereses</li> <li>➤ Negociación sobre las condiciones del empleo</li> <li>➤ Negociación sobre la política laboral</li> </ul>

Fuente: Ghai, Dharam, 2003, "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, N° 2, OIT, (adaptación del autor para las categorías de Colombia).

A pesar de que pueda parecer indiscutible la aceptación de dichos postulados, no todos los países y ciudades del mundo han asumido las transformaciones institucionales y normativas que implican el desarrollo de estos objetivos estratégicos, o aún más, asumiéndose éstos como principios de orientación de sus políticas laborales, no es claro que las determinaciones tomadas se dirijan en esa dirección.

Podría pensarse que el resultado de esta situación se origina en la búsqueda implícita de maximizar las utilidades de las firmas, utilizando como medio la vulneración de los derechos de los trabajadores, ya como reducción de costos laborales o ya como establecimiento de una ventaja comparativa para el país.

Sin embargo, existe una situación diferente o complementaria: la no asunción formal y/o real del Trabajo Decente en los países y ciudades, puede deberse a tres circunstancias:

- i)* Los países y ciudades privilegian el desarrollo de los pilares de manera independiente y en algunos casos realizando énfasis sólo en algunos de ellos, dejando de lado una visión integral del tema, que es la esencia del Trabajo Decente;
- ii)* Los países y ciudades desconocen la concepción, sus contenidos y las políticas que existen para su implementación; y,
- iii)* La concepción de Trabajo Decente está en pleno desarrollo y aún deben existir elaboraciones que permitan una incorporación efectiva de su visión, tanto en los países como en las ciudades que los componen.

La propia interpretación de los contenidos y los significados del Trabajo Decente no debe considerarse como una tarea agotada, pues cada sociedad puede y debe interpretar cada uno de sus pilares y las líneas que lo componen con arreglo al entendimiento que se tenga de cada cual y sus interrelaciones. Incluso cada país a su interior puede asumir el Trabajo Decente de formas diferenciadas, no necesariamente excluyentes. Un ejemplo claro está relacionado con la visión de la estabilidad de los empleos.

Constitucionalmente Colombia consagra el principio de la estabilidad de los empleos, entendido como la nece-

sidad de que los trabajadores permanezcan en un mismo puesto de trabajo el mayor tiempo posible; incluso, bajo este principio, es deseable que un trabajador que ingresa a una empresa permanezca en ella hasta el logro de su pensión. Si bien dentro de esta visión se alcanza el logro del Trabajo Decente (se está dentro de un empleo), la vinculación laboral garantiza el respeto de los derechos, incluido el de asociación; y la formalidad de la ocupación posibilita su inserción al Sistema de Seguridad Social, entre otros, no necesariamente esta es la única forma en la que un trabajador puede obtener un Trabajo Decente. De igual forma, puede que esta clase de empleo no sea la más pertinente o la más predominante en un mundo globalizado económicamente donde la rotación de los empleos, el constante reentrenamiento laboral, y el uso intensivo de las tecnologías de las comunicaciones y de la información, han transformado los procesos productivos y la misma naturaleza del trabajo.

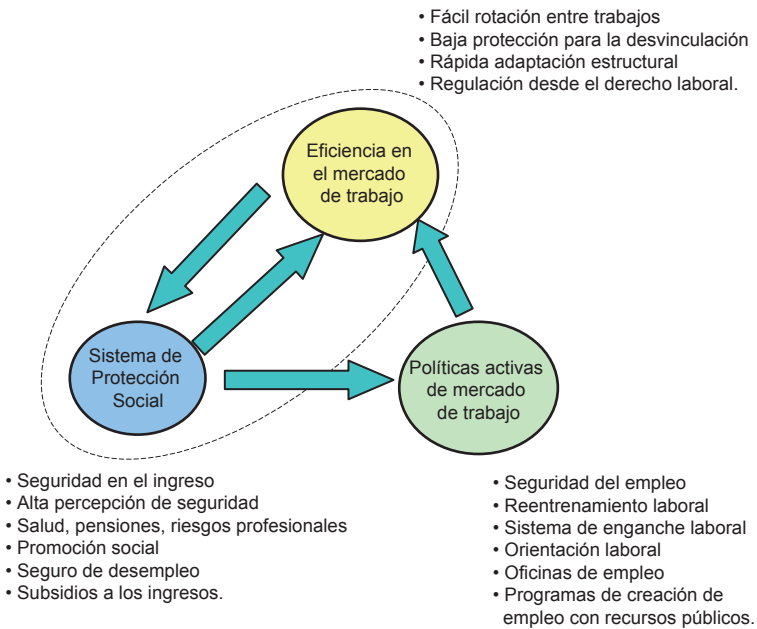
Justamente el Trabajo Decente nace de un escenario adverso a la protección de los empleos, vista desde este principio de estabilidad. Los gobiernos han tenido que reinterpretar sus concepciones y realizar rediseños institucionales y normativos para lograr que bajo las nuevas condiciones de los empleos, se alcance un goce efectivo de los derechos y los beneficios que implican el acceso a un empleo. En otras palabras, paulatinamente se ha hecho evidente que los gobiernos han asumido una significación propia del Trabajo Decente, aceptando incluso la constante movilidad de los empleos, en donde la estabilidad tradicional es vista como algo poco predominante.

Un resultado de lo anterior, continuando con el ejemplo sobre la *estabilidad de los empleos*, ha sido la transformación de su concepción por la de *estabilidad en el mercado de trabajo*. Algunos países, paulatinamente en América la-



tina pero sobre todo del norte de Europa, la han promovido bajo la figura de la *flexiseguridad*. Interesa para estos países no tanto la estabilidad en un propio puesto de trabajo y su permanencia el mayor tiempo posible en éste,<sup>2</sup> sino que los trabajadores tengan las competencias laborales para acceder a un puesto de trabajo o transitar hacia otros, garantizándose una protección y unos ingresos permanentes sin importar que se encuentren ocupados o en situación de desempleo.

**Gráfico 1. Estabilidad en el mercado de trabajo: flexiseguridad**



Fuente: Weller, Jürgen, 2009, *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, CEPAL, (adaptación del autor para Colombia).

2. Aunque siguen realizando incentivos para el fortalecimiento de las relaciones laborales de largo plazo, en contra de protecciones normativas que impidan la desvinculación.

La visión de flexiseguridad garantiza la protección de los derechos fundamentales en el trabajo y la consagrada en las legislaciones laborales de los países, aunque permitiendo una fácil vinculación y desvinculación laboral, generalmente con costos reducidos de salida y entrada. La esencia del sistema descansa en unas instituciones sociales y laborales robustas, adaptadas al propósito de la protección del trabajador en los estados de tránsito y permanencia en el mercado de trabajo, con mecanismos y herramientas como los establecidos en el gráfico 1.

No obstante lo anterior, los países han ido realizando estas adaptaciones institucionales y normativas que en su funcionamiento pueden garantizar el logro del Trabajo Decente, entendiendo que se cumplen las condiciones de acceso a los empleos y garantía de derechos, pero sin incluir cabalmente el pilar del *Diálogo Social*.

Ello debe obligar al replanteamiento de la forma como se implementan esta clase de concepciones. La significación del Trabajo Decente y sus contenidos deben nacer de un pacto político y social, lo cual es el reto al que se ven abocados cada uno de los miembros de la sociedad. Las ciudades y los países deben hacer un alto en el camino y definir en un contexto en apariencia adverso, y con unas visiones generalmente disímiles del mundo laboral, cuál es la visión y el *camino del Trabajo Decente*.

El mismo pacto debe construirse en las ciudades que quieran acoger la concepción de Trabajo Decente, de tal forma que sean el núcleo de su política laboral. Y más aun en aquellas ciudades que tienen la capacidad, por su tamaño o influencia, de transformar las condiciones laborales de los países. Esta conclusión aplica de manera especial a Bogotá.

Bogotá, a pesar de ser la ciudad con el mejor desempeño laboral y social del país, tiene aún retos manifiestos en la construcción de un camino hacia el Trabajo Decente, y

una ausencia de políticas específicas e integrales encaminadas para este objetivo. Este escrito trata de evidenciarlas a través de la información estadística disponible para ello: Gran Encuesta Integrada de Hogares y Encuestas de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la nueva Encuesta Multipropósito (EMP) de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y el DANE. Se ha titulado “líneas invisibles en el camino del Trabajo Decente”, puesto que asume dos supuestos y orientaciones:

- i)* La definición que realice Bogotá sobre el significado del Trabajo Decente y sus contenidos, modificará los estudios –incluyendo el presente– sobre esta temática, puesto que la elección de indicadores, fuentes de información y criterios de análisis dependen de la valoración que se realice. En este sentido, el autor de este documento identifica desde su experiencia profesional elementos sensibles que influyen en la configuración del Trabajo Decente, pero responde más a su visión que a la del pacto social y a la construcción de política que debe realizar la ciudad.
- ii)* En el desarrollo de la concepción del Trabajo Decente, se han adelantado estudios sobre los indicadores adecuados para medirlo, e incluso se han realizado propuestas de construcción de índices compuestos que den cuenta de la situación en la materia (OIT, 2008). No obstante, se ha considerado en este texto que asumir esta perspectiva implica abandonar una visión analítica e integral de las problemáticas, porque no basta manifestar la existencia o ausencia de una condición en un porcentaje de empleos, sino que es fundamental evidenciar problemáticas –incluso valoradas positivamente en los índices– que afectan la dinámica y la comprensión

integral de cada uno de los pilares del Trabajo Decente, de allí el título del texto y el propósito que nos planteamos.

## **Bogotá dinámica: panorama económico y laboral**

Bogotá se ha constituido en el corazón económico y laboral del país. Los mejores desempeños y las más grandes participaciones de trabajadores, ingresos, productos, empresas, impuestos y exportaciones, entre muchas otras variables, pertenecen a la ciudad. Como la capital del país, alberga los principales órganos de la administración pública nacional, y es la sede de las ya frecuentes visitas de inversionistas y turistas extranjeros que la quieren conocer. Los nuevos adelantos en tecnologías de la información y de la comunicación, los renovados bienes y servicios, los cambios en los procesos productivos, los altos productos financieros, las sobresalientes instituciones universitarias, y en general todos los adelantos de la globalización económica, llegan primero a Bogotá. Y se han instalado con comodidad, convirtiendo a la ciudad en una de las principales capitales de Sudamérica.

Una dinámica de tal magnitud constituye un punto de atracción para muchas poblaciones y para diversas iniciativas. No en vano ha amortiguado el profundo drama social que vive Colombia. Cuando el acceso a reales alternativas

del empleo es restringido para muchos pobladores del país, Bogotá ha sido y es la respuesta. El desplazamiento forzado, fruto de incontables e incesantes abusos, ha encontrado en la ciudad la posibilidad de salvar la vida, de sostener una familia, de reencontrar un camino. También ha sido respuesta para los excluidos históricos, quienes a través de su arte y de su espíritu han conquistado las calles frías, tan distantes de aquellas que los vieron nacer: los afrodescendientes, los indígenas y decenas de extranjeros, que llegan ahora o que lo hicieron hace décadas: árabes, judíos, europeos y andinos, entre muchos otros.

Bogotá hoy día es una ciudad multicultural, con diversos sentires y prácticas, que en su reducido espacio se ha transformado en una representación de la verdadera Colombia. En ella está presente todo el país. La música, los acentos, la comida, las costumbres, la ropa, todo siendo tan diferente, para el bogotano y la bogotana –que en su sangre vienen de diferentes parte del país y del mundo–, se ha convertido en un solo significado. La continua simbiosis de los elementos en los que hoy transcurre la ciudad está superando históricas discriminaciones y aislamientos, reducidas formas de pensar y sentir el mundo. Paulatinamente se está construyendo una sola Colombia.

Pero el camino no ha terminado y existen profundas y diversas problemáticas. Aunque la tasa de desempleo es de las más bajas del país, no es lo mismo cuando se trata de poblaciones discriminadas: afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, adultos mayores, pobres extremos, desplazados, habitantes de la calle y población LGBTI,<sup>3</sup> entre otras. Aunque la pobreza y la indigencia sean de la más reducidas de Colombia, diversos sectores de la ciudad, visibles físicamente, parecen no ser

---

3. LGBTI: Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Intersexual.

los beneficiarios de dichos logros. Aunque la informalidad laboral se ha reducido con fuerza en los últimos años, amplios sectores no gozan de relaciones laborales que garanticen sus derechos fundamentales. Aunque las coberturas en seguridad social se han ampliado y el sistema público de salud protege a buena parte de los ciudadanos de los riesgos, muchos sectores tienen serias dudas de alcanzar una pensión, de protegerse ante la posibilidad de enfermarse y accidentarse en sus lugares de trabajo.

La modernidad no ha llegado a las relaciones laborales de la ciudad. La participación sindical y la negociación y el diálogo laboral son mínimos. La distribución de los ingresos es de las más críticas del país, y sólo existen buenos desempeños del coeficiente que lo mide cuando los sectores pobres se concentran en espacios concretos.

Evidentemente existe un amplio camino por recorrer, que seguramente nos llevará a la senda de la construcción de una política pública de Trabajo Decente para todas y todos.

### *Panorama general y económico*

Bogotá es el centro del comercio, de la producción de bienes y servicios, de la banca y de la industria del país. Sus 7.467.804 habitantes en el presente año, que representan el 16% de la población colombiana, producen el 32% del producto interno bruto (PIB) (CCB, 2010:12). Y no sólo lo realizan para Colombia, también lo hacen para fuera del país. Un ejemplo de relevancia son los amplios cultivos de flores presentes en su gran sabana, los cuales son sostenidos por decenas de miles de trabajadores –esencialmente trabajadoras–, provenientes de los municipios colindantes y muchas veces de la propia Bogotá, implicándoles grandes desplazamientos y extensas jornadas dedicadas al trabajo. Desde el aeropuerto de la ciudad las flores salen al mundo y convierten al país en su segundo productor mundial.

Con información del año 2011, según la EMB (2011), Bogotá puede cubrir poblacionalmente a las 5 principales ciudades del país, quedándole aún espacio para Pamplona. De la misma manera, si se realiza una lista de los 25 municipios con más de 200 mil habitantes de Colombia y se incluyeran las localidades de Bogotá, 13 de las 20 que la conforman harían parte. Suba tiene más población que Cartagena, Ciudad Bolívar que Cúcuta, Bosa que Ibagué o Montería, Usaquén que Santa Marta, San Cristóbal que Manizales, Rafael Uribe Uribe que Buenaventura, Barrios Unidos que Riohacha, o Tunjuelito que Tuluá.

Según la CCB, la región de Bogotá y Cundinamarca, produce el 33% de la industria nacional, el 37% del comercio, el 26% de la construcción, el 46% de los servicios y el 57% de las transacciones financieras del país (2010: 12). De la misma manera, con información del 2009, esta región tenía 290 mil empresas, que representan el 25% de todas las del país: más del doble que las de Antioquia, y más de tres veces que las del Valle del Cauca.

En el 2010, 1.091 empresas tenían capital extranjero, y según la CCB (2010: 12) “entre ellas varias de las de mayor valorización en el mundo, lo cual convierte a Bogotá en el centro de gestión empresarial más importante de Colombia y de la Comunidad Andina, y en uno de los centros urbanos y de negocios más atractivos en América Latina para estas empresas”.

Bogotá tiene el PIB per cápita más alto de Colombia, pues alcanza los US\$9.107, frente a un promedio para el país de US\$5.473. En su comercio exterior representa el 13% de las exportaciones y el 51% de las importaciones. Aunque la ciudad tiene una estructura productiva diversa, existe una tendencia clara a ubicarse en el sector terciario de la economía. Con cifras del 2008, el 79% de su PIB correspondía a los servicios: principalmente comercio; repa-



ración; restaurante y hoteles; servicios financieros e inmobiliarios; y transporte, almacenamiento y comunicación. La industria tenía el 15% del PIB y la construcción el 6%.

La ciudad esencialmente está compuesta por microempresas, que representan el 87% de la totalidad; las pequeñas y medianas empresas tienen el 11%; y las grandes tan sólo el 1%.<sup>4</sup> Estas cifras son de importancia para el análisis de las relaciones laborales de la ciudad, puesto que existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y el respeto de los derechos laborales.

### *Panorama laboral*

Para el DANE la población en edad de trabajar (PET) en el sector urbano inicia a los 12 años, y en el rural, a los 10. En consecuencia, los subsiguientes indicadores laborales: población económicamente activa (PEA), población ocupada (PO) y población desocupada (PD), también son medidos iniciando este límite de edad. En términos de Trabajo Decente, esta edad no puede ser la del inicio de actividades laborales, pues según el Convenio 138 de la OIT, suscrito por Colombia, la edad mínima de admisión a un empleo son los 14 años, y el país en su Código de Infancia y Adolescencia ha dicho que son los 15 años; sin mencionar, por supuesto, los efectos negativos que el trabajo puede ocasionar a la niñez.

En ese sentido, es perentorio que las autoridades de estadística del país incorporen en su sistema de clasificación los acuerdos internacionales que ha ratificado el país. Como un ejemplo de buenas experiencias internacionales sobre este tema, citamos por ejemplo el caso de Argentina.

A pesar de la anterior evidencia, los indicadores labora-

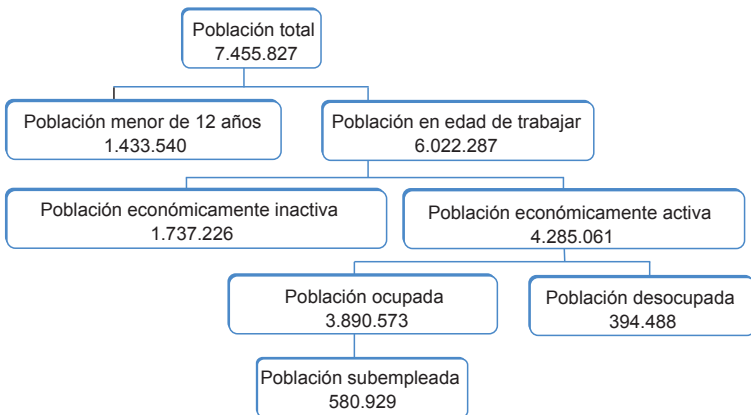
---

4. Las grandes empresas son aquellas que tienen más de 200 trabajadores; las pequeñas y medianas, entre 11 y 200; y las microempresas, 10 o menos.

les provenientes de la clasificación laboral de la población del DANE, que son utilizados en el presente texto, incorporan su noción de población en edad de trabajar. Las conclusiones extraídas no se modifican por ello.

Bogotá tiene una población disponible para trabajar de 6.022.287 personas, el 81% de la totalidad. De ésta, efectivamente trabajan o buscan trabajar 4.285.061, es decir, el 71% de todos los disponibles: una alta participación, si se tiene en cuenta que en otras ciudades y países del mundo existe cierto equilibrio entre esta fuerza laboral (trabajadores y buscadores de trabajo) y quienes se encuentran en la inactividad (estudiantes, amas de casa, pensionados y rentistas, entre otros). No en vano una gran fuerza poblacional presiona constantemente el mercado de trabajo de la ciudad, buscando tránsitos hacia otros empleos o consiguiéndolos cuando se está en situación de desempleo. El mercado de trabajo de Bogotá es muy activo.

**Gráfico 2. Clasificación laboral de Bogotá, junio-agosto, 2011**



De la fuerza laboral o PEA, una gran parte se encuentra ocupada: 3.890.573 personas o el 90,8% de esta fuerza. El porcentaje restante corresponde a la tasa de desempleo (9,2%), o lo que es lo mismo, para el período de indagación 394.488 personas estaban desempleadas.<sup>5</sup> De los ocupados 580.929 se encontraban subempleados, es decir, manifestaron que no se sentían conformes con su trabajo y hacían diligencias para cambiarlo, puesto que no estaban satisfechos con la remuneración y/o con la jornada de trabajo, y/o el empleo no era adecuado para su formación.

El mercado de trabajo bogotano tiene una participación notable cuando se le compara a toda la población de las trece principales ciudades del país.<sup>6</sup> El 36,8% de la PET de todas las trece áreas pertenece a Bogotá, y lo propio ocurre con el 39,4% de la PEA. El 40% de los ocupados de las principales ciudades de Colombia habitan la ciudad, y también el 32,5% de los desocupados. El 42,2% de la totalidad de los subempleados de las trece ciudades anotadas, se encuentran en la capital del país.

Visto de esta manera, el mercado de trabajo de Bogotá es altamente significativo para todo el país: tiene buena parte de los trabajadores de las principales ciudades; las dificultades en la calidad del empleo, observadas desde el indicador de subempleo, se concentran en la ciudad; existe una gran participación de la fuerza laboral dentro de todos sus habitantes; y el número de personas que buscan trabajo y no lo encuentran es relativamente reducido.

---

5. En el trimestre junio-agosto, 2011.

6. Trece principales áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín (con Valle de Aburrá), Cali (con Yumbo), Barranquilla (con Soledad), Bucaramanga (con Girón, Piedecuesta y Floridablanca), Manizales (con Villa María), Pasto, Pereira (con Dos Quebradas y La Virginia), Cúcuta (con Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), Ibagué, Montería, Cartagena, y Villavicencio.

En consecuencia, es posible plantear la siguiente condición: por efectos de la amplitud de su mercado de trabajo, y de los encadenamientos que se establecen hacia las demás regiones del país, Bogotá es el motor dinamizador de las condiciones y relaciones laborales del país; en períodos de dificultad, muy posiblemente exista un efecto transmisor hacia el resto del país, pero en períodos de auge, los beneficios igualmente se esparcirán hacia toda Colombia.<sup>7</sup> También puede establecerse esta condición en la naturaleza de las relaciones laborales: en las formas de vinculación y remuneración, en la organización del trabajo y la producción y en la negociación laboral, entre otros.

Ello convierte a Bogotá en un referente para la implementación de políticas laborales con la concepción del Trabajo Decente, pues su impacto se realizaría sobre parte importante del país. De igual manera, un conjunto de instituciones que protejan a los trabajadores en búsqueda de empleo u ocupados, extendería dicha protección hacia buena parte de los trabajadores de Colombia.

---

7. Adicionalmente, los vínculos de las actuales bogotanas y bogotanos con sus familias originarias en todo el país, hacen que los impactos positivos y negativos sobre el mercado de trabajo afecten indirectamente a dichas familias más allá del espacio de Bogotá.

## **Una visión previa al trabajo decente en Bogotá: a manera de iniciación**

No es desconocido que las últimas administraciones de la capital del país transformaron las condiciones de vida de todos sus habitantes.<sup>8</sup> Iniciando la década de los noventa varios cambios esenciales transformaron su fisionomía y su espíritu. Todo inició con la organización de la administración distrital. Luego llegó la *Cultura ciudadana* y la evidencia de que es más importante, y económicamente más eficiente, respetar cada una de las reglas que rigen nuestras relaciones como humanos. Luego su sistema de transporte dio un salto de siglo con *Transmilenio*, y dejó enterrado en el pasado la triste y olvidada –y peligrosa– *Troncal de la Caracas*. Paulatinamente la nueva infraestructura de la ciudad incrementó la autoestima de sus habitantes: parques, bibliotecas, colegios, hospitales, plazas, vías, ciclorrutas, entre tantos otros, empezaron a definir el significado de lo bogotano. La escolarización empezó a crecer y ahora se cuenta con gratuidad educativa hasta la educación media.

---

8. Salvo la que se encuentra finalizando al realizar este informe, si bien ésta continuó programas esenciales que nacieron previamente.

Los programas sociales promovidos por las administraciones han marcado un hito en la lucha contra la pobreza. *Bogotá sin hambre* efectivamente ha impactado la calidad de vida de las familias, sobre todo la de los niños y niñas, que han visto cómo gradualmente se derrota la desnutrición. El acceso a los servicios de salud y su calidad crecieron enormemente, especialmente los dirigidos hacia las poblaciones más vulnerables. Y hoy día la ciudad cuenta con diversos programas que buscan que todas las poblaciones logren un goce efectivo de sus derechos.

Bogotá es la manifestación de que activas políticas sociales en un entorno de inclusión económica internacional son favorables, posibles y necesarias. La posición esgrimida por diversas instituciones y analistas, sobre la naturaleza de estos programas y la propuesta de que la pobreza y el desempleo se erradiquen sólo a través de la dinámica de los mercados, ha sido trasvasada por la evidencia de la ciudad: la llamada política del “goteo” es insuficiente, y un conjunto de instituciones, políticas, programas y proyectos que protejan a la población, especialmente la más vulnerable, reducen drásticamente la pobreza y promueven un mayor crecimiento económico y del empleo. En definitiva, en Bogotá se hace evidente que no existe excusa para que en ambientes de prosperidad la población sufra en la pobreza y la desigualdad.

Ahora bien, se ha señalado que existe un amplio camino por recorrer y que no sólo con la existencia de programas concretos se garantiza el logro de los objetivos esperados, sobre todo en materia laboral. También resulta fundamental la integración e interacción entre programas y políticas.

El gráfico 3 y la tabla 2 expresan las condiciones de privación de la población bogotana, que se han calculado, como un componente más del nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Departamento

Nacional de Planeación. Éste hace parte de los indicadores y metas del *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014: Prosperidad para Todos*, del gobierno nacional.

El IPM “refleja las carencias o privaciones en las condiciones básicas que requieren los hogares o personas de una sociedad para alcanzar el bienestar”, estando compuesto por las siguientes dimensiones de privación (EMP, 2011:xx):

- Condiciones educativas del hogar
  - Si los miembros de 15 años y más tienen menos de 9 años promedio de educación
  - Si al menos un miembro de 15 años y más no sabe leer y escribir.
- Condiciones de la niñez y la juventud
  - Si al menos un miembro de 6 a 16 años no asiste a centro educativo
  - Si al menos un miembro de 7 a 17 años no se encuentra en el grado para la edad
  - Si al menos un miembro menor de 5 años carece de salud, cuidado y nutrición adecuada
  - Si al menos un miembro menor de 18 años está trabajando.
- Trabajo
  - Si al menos un miembro del hogar que hace parte de la PEA se encuentra desempleado por más de 12 meses
  - Si al menos un miembro del hogar que hace parte de la PEA se encuentra ocupado sin afiliación a pensiones o desempleado.
- Salud
  - Si al menos un miembro del hogar mayor de 5 años no se encuentra afiliado a salud
  - Si al menos una persona que enfrentó un problema de salud que no requirió hospitalización no acudió al lugar adecuado para tratarlo.

- Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda
  - Urbano: sin servicio público de acueducto; rural: si se abastece de agua de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otras fuentes
  - Urbano: sin servicio público de alcantarillado; rural: si tiene inodoro sin conexión, bajamar o no tiene servicio sanitario
  - Piso de tierra
  - Urbano: paredes exteriores con material madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes; rural: paredes exteriores con material de guadua, otro vegetal, Zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes
  - Urbano: si tiene 3 o más personas por cuarto; rural: si tiene más de 3 personas por cuarto.

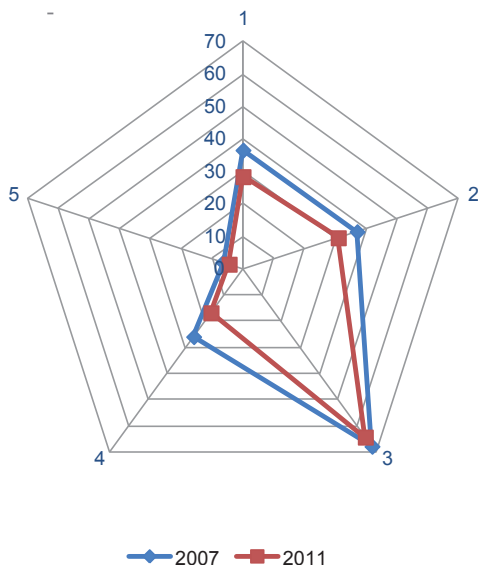
El IPM señala que un hogar es pobre si presenta privación en al menos el 30% de los indicadores. El índice global se deriva de la multiplicación de su incidencia e intensidad.

La información presentada en el gráfico 3 y la tabla 2 permiten extraer varias conclusiones importantes para Bogotá y realizar aproximaciones conceptuales al Trabajo Decente. Efectivamente cada una de las dimensiones de privación tiene relaciones con los pilares de éste, aunque como se ha mencionado, el Trabajo Decente tiene una naturaleza integral y el logro de uno de sus componentes está interrelacionado con el de los otros.

La información nos muestra que entre los años 2007 y 2011, la ciudad mejoró en todas las dimensiones de privación, lo que hace evidente el impacto positivo de las políticas económicas y sociales de la ciudad, pues existen apuestas de la política en cada una de dichas dimensiones.



**Gráfico 3. Condiciones de privación en Bogotá, componente del IPM-2007 y 2011**



Cálculo presentado en la EMP (2011). Señala la publicación que existen diferencias metodológicas en el cálculo del IPM nacional y el IPM de Bogotá en la dimensión de trabajo, sin embargo no expresan en qué consiste dicha diferencia.

**Tabla 2. Dimensiones IPM y resultados de privación en Bogotá, 2007 y 2011**

Nº	Dimensión IPM	2007	2011
1	Condiciones educativas del hogar	36,6	28,4
2	Condiciones de la niñez y la juventud	37	30,9
3	Trabajo	67,7	64,2
4	Salud	25,9	16,8
5	Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	6,5	4,5

Presentación EMP (2011: 19).

Algunas de las dimensiones presentan logros más pronunciados que otras; por ejemplo, la mejor dimensión es la de acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, evidenciando que de tiempo atrás se realizan esfuerzos para mejorarla. La dimensión de salud también refleja un esfuerzo de la ciudad por aumentar la cobertura y prestar un mejor servicio.

Aunque son claras las mejoras en todas ellas, los avances se dan de manera desigual, pues en buena medida la ciudad se ha esforzado en impactarlas, pero con políticas relativamente separadas, sobre todo las de la dimensión de trabajo. Efectivamente esta dimensión es la que presenta mayor privación (64,2% de los hogares) y un avance bastante reducido.<sup>9</sup>

Estos resultados indican que la construcción de una política económica y social por la que debe inclinarse la ciudad, tiene que atender la mayor dimensión de privación, que es la del trabajo. Así mismo, dicha construcción de política debe buscar la integración y la interacción entre cada una de estas dimensiones, es decir, en el escenario de la propuesta que trae la concepción de Trabajo Decente.

Esta visión, entre varios puntos, implicaría transformar el eslabonamiento de la participación pública y privada en la política de Bogotá, pues es claro que los avances en las dimensiones de privación dependen en un grado importante de la iniciativa pública más que de la gestión de los hogares, que lo podrían hacer principalmente a través de los ingresos que proporciona un trabajo. La concepción de Trabajo De-

---

9. Los contenidos de la dimensión de trabajo deben profundizarse, pues esencialmente están asociados al desempleo de larga duración y a la informalidad. Existen varios criterios adicionales que pueden incluirse, como la forma de vinculación laboral, la remuneración a través del salario mínimo, o incluso el acceso a la justicia laboral para reclamar violaciones a los derechos en el trabajo.

cente permitiría hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y activar mecanismos de gestión de los hogares para superar condiciones de privación.

Finalmente, las iniciativas como la del IPM deben provocar en Bogotá y en todo el país, discusiones sobre las políticas adecuadas para transformar las condiciones de privación de todos los habitantes: es decir, de cómo superar la pobreza y generar Trabajo Decente para todas y todos. He aquí uno de los grandes aportes que trae esta propuesta de medición.



**PARTE II:**

**Los pilares del trabajo decente en Bogotá**



## **Acceso al empleo: retos ante la segmentación laboral**

En Bogotá se ha alcanzado un objetivo que el gobierno nacional se había propuesto para todo el país en el año 2014: una tasa de desempleo inferior a dos dígitos. Efectivamente, en el trimestre junio-agosto de 2011, ésta llegó al 9,2%.

Un resultado de trascendencia, ya que, en la década anterior, con un importante crecimiento económico, con un desempeño positivo en los indicadores macroeconómicos tanto del país como de la ciudad, con una inversión social creciente, y donde la mayor parte de los países de la región con iguales oportunidades tuvieron tasas como las que ahora tiene la ciudad, su promedio fue del 13,1%: siempre por encima de dos dígitos.

Es pues una noticia de gran importancia, pues la reducción de la tasa de desempleo significa el acceso a mejores oportunidades de vida para toda la población, sobre todo la que se encuentra en estado de vulnerabilidad. De hecho, existe una gran expectativa en que el impacto de la disminución del desempleo sea mayor en los grupos más necesitados, dada su condición. La noticia también significa el fortalecimiento del sistema de seguridad social, pues el

diseño institucional de la ciudad y del país tiene vinculado el acceso al empleo con el acceso a la seguridad social. Y por último, es una buena noticia porque los recursos dedicados a la inversión social se dirigirán a grupos aún más concretos.

Podría afirmarse que en materia de acceso al empleo, la ciudad se acerca a los contenidos que se plantean en la concepción de Trabajo Decente: garantía de acceso a un puesto de trabajo, remuneración suficiente, seguridad en el trabajo a desempeñar, y salubridad en las condiciones donde se realiza la actividad laboral. No obstante, estas condiciones deben observarse cuidadosamente, pues muchas conclusiones pueden ser inestables en el tiempo, o que no sean absolutas cuando se diferencian grupos poblacionales concretos. En las siguientes subsecciones presentamos conclusiones que representan un reto para la garantía del logro de acceso al empleo, tal como lo plantea la concepción de Trabajo Decente.

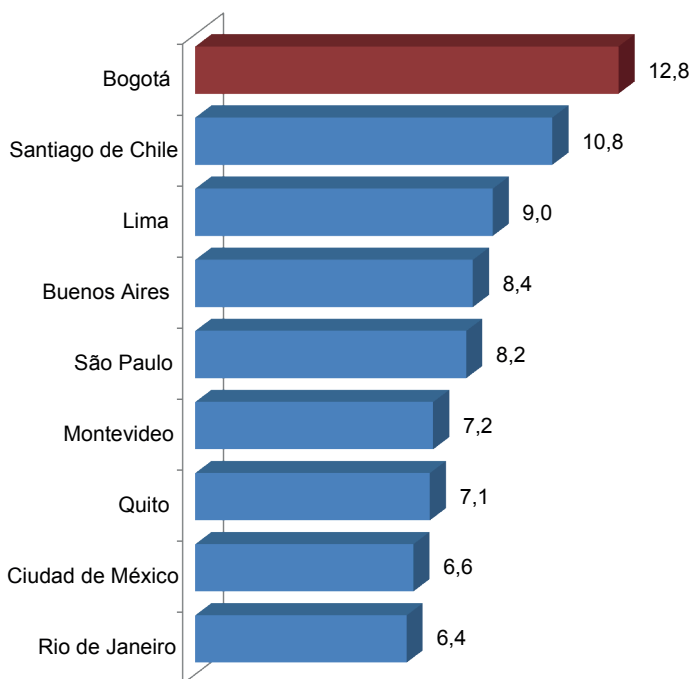
### *Bogotá y las principales ciudades de la región*

Bogotá es una de las capitales más importantes de América Latina, y al igual que las otras que componen el grupo de las llamadas “principales ciudades”, se ha beneficiado de un importante crecimiento económico y la llegada de capitales, inversionistas, y nuevos bienes y servicios. Evidentemente esto ha repercutido en el desempeño de la tasa de desempleo, pero de manera desigual como lo muestra el gráfico 4.

Las principales ciudades de América latina desde hace varios años tienen tasas de desempleo inferiores a dos dígitos. Esto es diferente en Bogotá, pues en el año 2010 esta fue del 12,8%. El gráfico claramente manifiesta que dentro de este grupo, la capital de Colombia tiene un gran reto en reducción de tasa de desempleo, pues si bien al interior del país se ubica en las mejores posiciones, internacionalmente no ocurre lo mismo.



**Gráfico 4. Tasa de desempleo de Bogotá:  
comparación internacional, 2010**



Fuente: CCB (2010), primer trimestre de 2010.

Santiago de Chile se encuentra a dos puntos porcentuales más próxima al grupo de los que tienen tasas menores al 10% que de Bogotá. Ciudades relativamente modestas en comparación a la ciudad, tienen tasas bastante inferiores: Lima 9%, Quito 7,1% e incluso Ciudad de México, 6,4%. Ciudades tradicionalmente punteras en esta clase de indicadores también sobrepasan a Bogotá: Buenos Aires con 8,4% y São Paulo 8,2%.

El modelo económico de inserción económica internacional de los países y las ciudades, tiene un impacto especial en las ciudades principales, pues ellas son las que

inicialmente son receptoras de los nuevos bienes y servicios, de las inversiones, y son el puente para el desarrollo de las exportaciones. Ello se traduce directamente en la tasa de desempleo. La pregunta que debe realizarse Bogotá es por qué a diferencia de las demás ciudades principales, su modelo de producción no ha generado una reducción de importancia en su tasa de desempleo.

En vísperas de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en la que Bogotá es un nodo especial de la producción nacional, deben decantarse los impactos sobre el desempleo, pues la ciudad en años de pujanza económica no logró modificar las tendencias laborales ni ubicarse a tasas cercanas al 6% como el resto de la región.

### *Bogotá y las principales ciudades del país*

A diferencia de lo que sucede internacionalmente, el desempeño laboral de Bogotá frente a las trece principales ciudades de Colombia sí es sobresaliente. El gráfico 5 presenta información para el período 2002-2011 (promedio hasta agosto), para tasas de desempleo, tasas globales de participación, tasas de ocupación y tasas de subempleo.

Tanto los indicadores laborales de Bogotá como los de las trece principales ciudades del país presentaron una gran mejoría en la década anterior<sup>10</sup>. La tasa de desempleo bogotana pasó de 18,6% en el 2002 a 10,2% en el 2011,<sup>11</sup> y lo propio lo hizo la de trece áreas, pasando en el mismo período de 17,9% a 12,1%. Es evidente que el comportamiento de la ciudad es más dinámico, su tasa de desempleo se ubica casi dos puntos porcentuales por debajo de las otras ciudades.

---

10. Las trece principales áreas metropolitanas fueron anteriormente anotadas.

11. En el promedio de todo el año hasta agosto, pues el trimestre junio-agosto llegó a 9,2%, como se mencionó anteriormente.

Es importante señalar que se detiene la tendencia como efecto de la crisis económica internacional en el 2009: aumenta la tasa de desempleo; la participación y la ocupación laboral se incrementan como producto del *efecto del trabajador adicional*,<sup>12</sup> y subempleo disminuye pues existe más tolerancia sobre las condiciones laborales, cuando el trabajador realiza una confrontación de su trabajo con el desempleo circundante. La ciudad debe considerar elementos de política que eviten los efectos mencionados, pues tras de ellos se encuentra, entre otras problemáticas, una incidencia sobre el trabajo infantil.

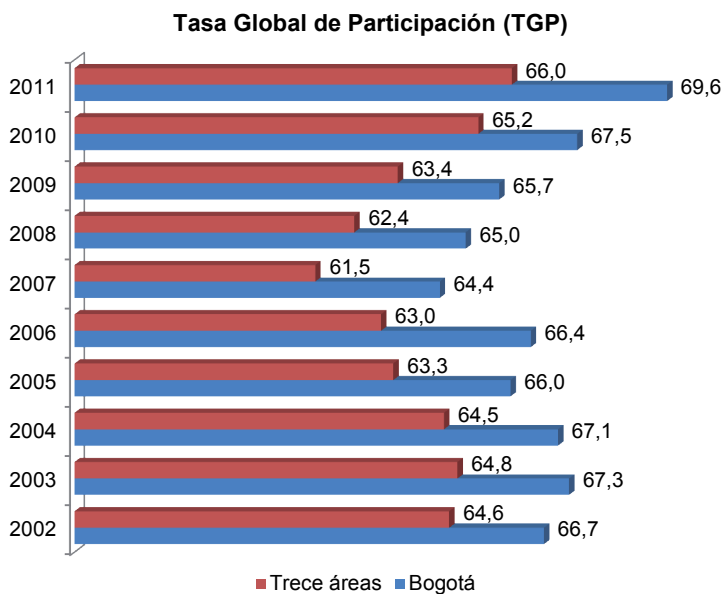
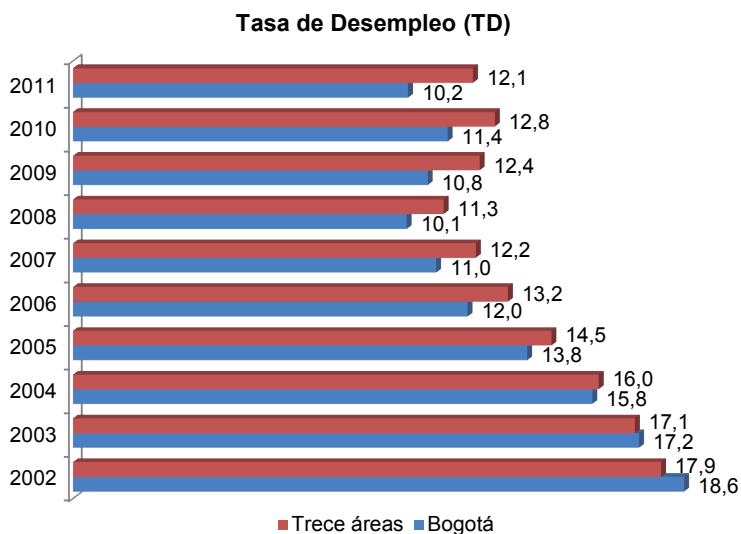
El tamaño de la fuerza laboral en Bogotá ha estado 4 puntos porcentuales arriba de las trece principales ciudades, lo que significa que existe mayor disposición en la ciudad a emplearse o buscar trabajo en lugar de ubicarse en la inactividad. En este sentido, Bogotá es un centro de búsqueda y enganche laboral continuo.

La tasa de ocupación, que muestra la relación de la población ocupada y la que se encuentra en edad de trabajar, y conocida como la demanda laboral, también es creciente y superior a la de las trece ciudades en 4 puntos porcentuales (en promedio). En definitiva, buena parte de la población en edad para trabajar participa y el mercado de trabajo los absorbe en buena proporción, que es lo que trasmite el indicador de tasa de ocupación. Estas cifras son aún más reveladoras cuando se contrasta la fragilidad de los indicadores de las demás ciudades y el tamaño que Bogotá ocupa dentro del total de las trece áreas: 40% de todos los ocupados y 32% de todos los desocupados; aporta bastante empleo mientras que las demás ciudades absorben parte importante del desempleo.

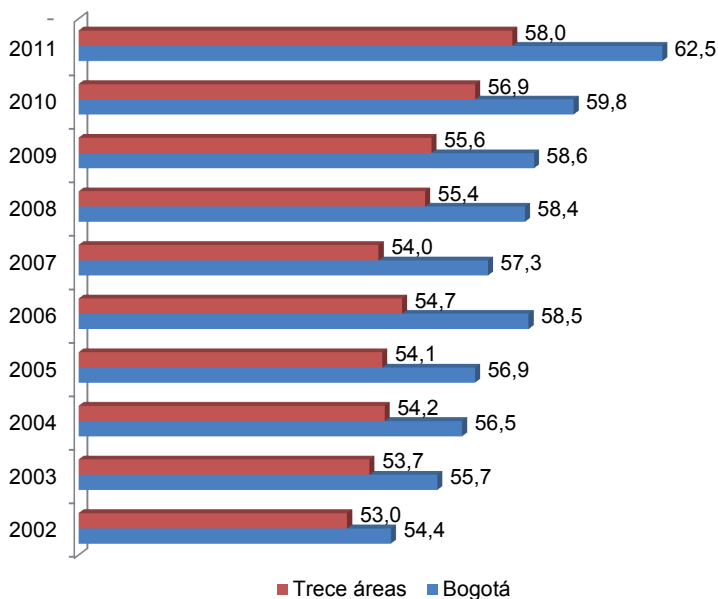
---

12. Efecto del trabajador adicional: ante el desempleo de un miembro de hogar, alguno(s) de sus familiares que se encontraban en la inactividad salen al mercado de trabajo a buscar empleo.

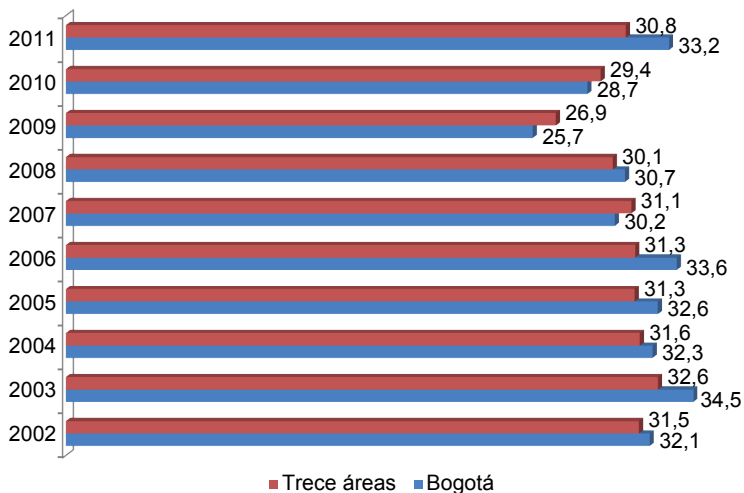
**Gráfico 5. Indicadores laborales de Bogotá y las trece principales ciudades**



### Tasa de Ocupación (TO)



### Tasa de Subempleo Subjetivo (TSS)



Fuente: DANE, GEIH. Las trece áreas se anotaron anteriormente. Para 2011 hasta agosto.

Es menester que la participación laboral de la ciudad se adecúe a los objetivos que esta se plantee en materia económica y social. Así por ejemplo, adelantándonos al pilar de derechos en el trabajo, es necesaria una erradicación total del trabajo infantil. Los jóvenes deben dejar de participar en el mercado de trabajo y concentrarse en una intensa formación profesional y/o para el trabajo.<sup>13</sup> Los adultos mayores deben gozar de protección en los ingresos. Y sólo la franja de los 26 a 65 años debe estar dedicada a la participación en el mercado de trabajo.

Finalmente, la tasa de subempleo objetivo es relativamente equilibrada en la comparación Bogotá y trece áreas (alrededor del 30%). Sin embargo ésta es un poco más alta en la ciudad. Es previsible que la alta posibilidad de tránsito entre empleos que presenta Bogotá, ocasione que existan expectativas de encontrar mejores empleos. Aun así, deben explorarse variables adicionales que permitan evaluar con objetividad dicha insatisfacción.

### *Especialización productiva y ocupacional de la ciudad*

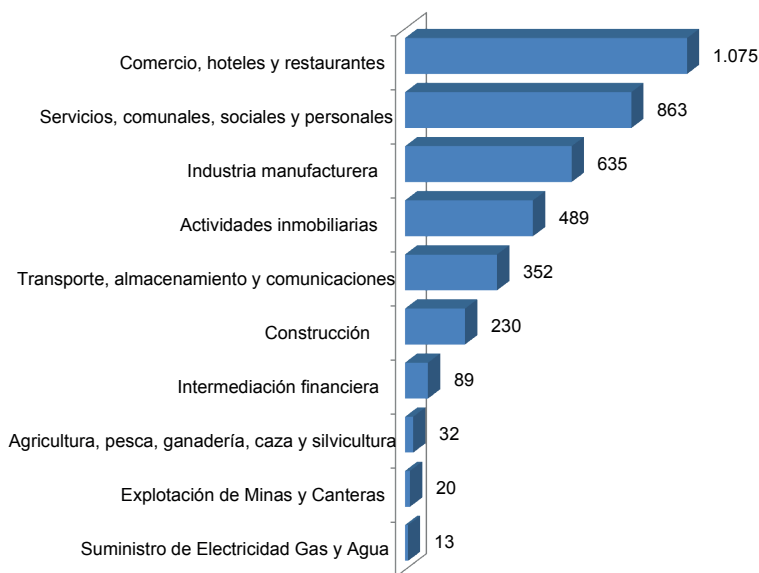
Los trabajadores de Bogotá están concentrados en el sector de los servicios, lo que manifiesta la especialización productiva de la ciudad.<sup>14</sup> El 28,3% de ellos se encuentran en la rama de comercio, hoteles y restaurantes (con más de un millón de empleos); el 22,7% en servicios comunales, sociales y personales (con 863 mil empleos); y el 12,9% en actividades inmobiliarias (489 mil empleos), (gráfico 6).

13. Lo que incluye la construcción de mecanismos, estímulos y subsidios de protección de los ingresos, que garanticen la permanencia en el sistema educativo.

14. Recordamos los datos de la CCB (2010), la cual señala que para el año 2008, el 79% de su PIB de Bogotá correspondía a los servicios: principalmente comercio; reparación; restaurante y hoteles; servicios financieros e inmobiliarios; y transporte, almacenamiento y comunicación. La industria tenía el 15% del PIB y la construcción el 6%.

La industria manufacturera con el 15% del PIB de la ciudad aporta 635 mil empleos (16,7%), y la construcción con el 6% del PIB genera 230 mil empleos (6,1%). Esto manifiesta que la industria es más intensiva en la generación de empleo. Mientras la construcción aporta por cada punto del PIB 38 mil empleos, la industria lo hace con 42 mil.<sup>15</sup> La intensidad en la generación de empleo y la calidad de los mismos, son parámetros que deben ser de interés en el diseño de la política productiva y en la orientación de la formación para el trabajo en la ciudad.

**Gráfico 6. Población ocupada según ramas de actividad (en miles) junio-agosto, 2011**

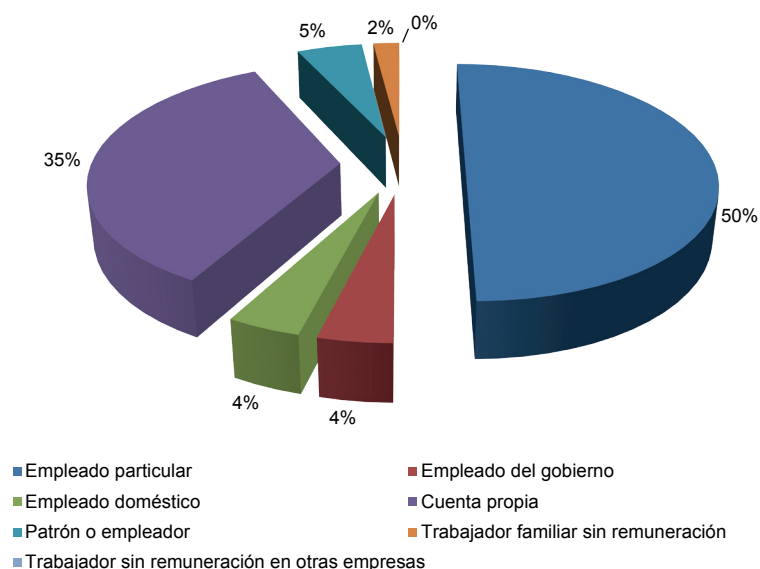


Fuente: DANE.

15. Con la información disponible no es clara la intensidad de la creación de los empleos en el sector de los servicios, puede ubicarse entre 40 y 48 mil empleos.

El 50% de todo el empleo de la ciudad corresponde a empleados particulares, con casi dos millones de puestos de trabajo. El 35% se encuentra en el cuentrapropismo, generalmente espacio de actividades informales, mientras 5% son patrones o empleadores, y 4% empleados domésticos, y 4% empleados del gobierno (gráfico 7).

**Gráfico 7. Posición ocupacional (en porcentajes), junio-agosto 2011**



Fuente: DANE.

### *Segmentación en el desempleo de Bogotá*

El principal problema que presenta Bogotá en materia de acceso al empleo, como componente de la concepción de Trabajo Decente, es la segmentación económica y espacial del desempleo y en general de las condiciones de vida de



la población. La tabla 3 ilustra la clasificación laboral de la ciudad en cada uno de sus seis estratos socioeconómicos.

**Tabla 3. Clasificación laboral de Bogotá (EMP, 2011)**

Estrato	PET	PEA	PEI	PO	%	PD	%	TD %
Estrato 1	506.670	312.419	194.251	276.927	7,90	35.492	10,80	11,40
Estrato 2	2.350.022	1.512.220	837.803	1.367.694	39,10	144.526	43,90	9,60
Estrato 3	2.211.930	1.412.252	799.678	1.294.386	37,00	117.865	35,80	8,30
Estrato 4	582.216	356.520	225.696	337.009	9,60	19.511	5,90	5,50
Estrato 5	170.319	103.307	67.012	99.071	2,80	4.237	1,30	4,10
Estrato 6	122.863	75.134	47.730	72.156	2,10	2.978	0,90	4,00
Sin información	82.901	51.723	31.179	47.464	1,40	4.259	1,30	8,20
Total Bogotá	6.026.921	3.823.575	2.203.349	3.494.707	100,00	328.868	100,00	8,60

Casi el 90% de la población se encuentra en los tres primeros estratos de la población, pero principalmente en el estrato 2, con 43,9%. Por definición, los primeros estratos corresponden a los hogares con menores ingresos económicos, y los últimos estratos a los de los mayores.

La tasa de desempleo de Bogotá para el período de la Encuesta Multipropósito (EMP, 7 de febrero al 7 de abril de 2011) era de 8,6%, relativamente inferior a la informada por el propio DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Recordamos que el propósito de la EMP es brindar información sobre aspectos “demográficos, sociales, económicos y del hábitat de los hogares y de los habitantes de Bogotá, que permita formular, hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas necesarias para el desarrollo de la ciudad” (EMP (2010: ficha metodológica). En este sentido, para el presente análisis nos interesan más las relaciones entre variables y estratos que los niveles globales.

La tasa de desempleo de Bogotá de 8,6% no es la misma cuando se mira por cada uno de los estratos de la ciudad.

Los hogares con menores ingresos tienen una tasa de desempleo más grande, y los de mayores ingresos una menor. El estrato 1 tiene una tasa de 11,4% y el estrato 2 de 9,6%, mientras el estrato 5 tiene una tasa de 4,1% y el estrato 6 una de 4%. Es clara la segmentación laboral en materia de desempleo que tiene la ciudad.

El estrato 6 tiene 2.978 desempleados y el estrato 5, 4.237. Por el contrario, la mayor cantidad de desocupados están en el estrato 2 con 144.526 y en el estrato 3 con 117.865. El problema laboral de la ciudad se concentra en los primeros estratos sociales, justamente los que tienen mayores dificultades en los pilares restantes del Trabajo Decente.

Existe también una segmentación espacial de la tasa de desempleo, tal como se ve en el mapa 1.

El mapa presenta las localidades presentes en el perímetro urbano de la ciudad, con 19 de las 20 localidades. Las tonalidades más claras corresponden a las localidades con tasas de desempleo más bajas, y las más oscuras donde las tasas son más altas.

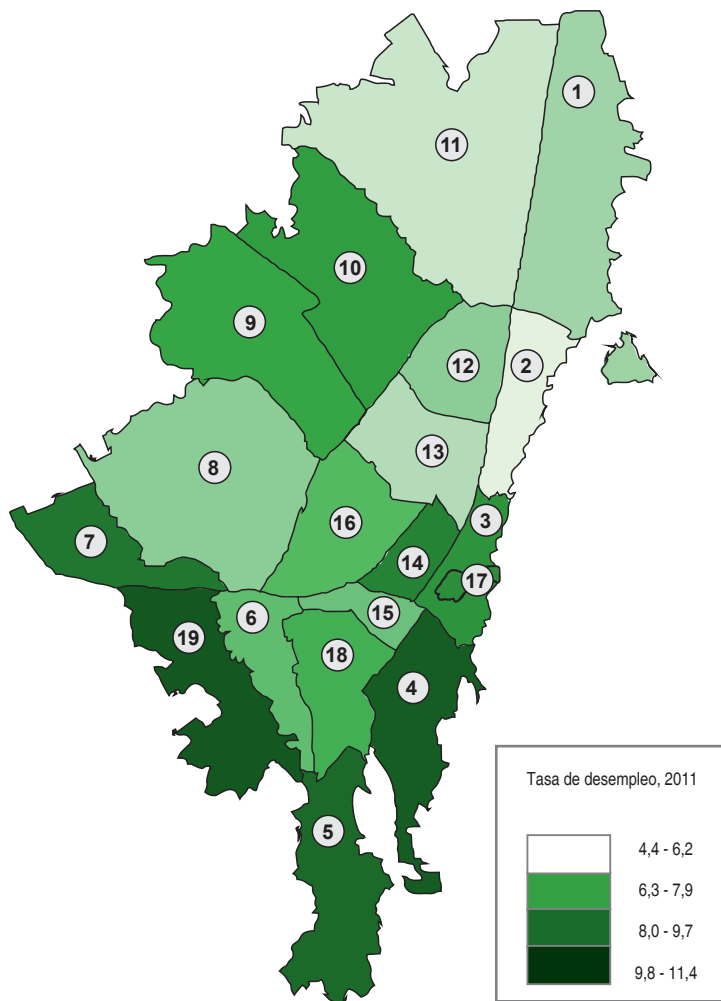
Existe un claro patrón: las localidades de la zona sur, que son quienes tienen menores ingresos económicos, concentran las mayores tasas de desempleo:<sup>16</sup> Ciudad Bolívar con 11,5%, San Cristóbal con 11,3, Usme con 11,5% y Bosa con 10,5%. Por el contrario, las localidades de la zona norte, con mejores ingresos, tienen menores tasas: Chapinero con 4,5%, Suba con 6,9%, y Usaquén con 7,1%. En la parte intermedia del mapa existe una gama media de tonalidades, aunque cierta importancia en altas tasas existe en Engativá, Fontibón y Los Mártires.

Resulta absolutamente intuitivo que las zonas de la ciudad con menores ingresos se localicen espacialmente, y que a su vez tengan las mayores tasas de desempleo. Sin embargo no lo es. Se hace evidente que el proceso productivo

---

16. Ver más adelante el mapa de pobreza.

**Mapa 1. Tasa de desempleo de Bogotá (EMP, 2011)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

de la ciudad ofrece mayores y mejores oportunidades a sectores poblacionales con competencias definidas (mayores niveles educativos como luego se verá), que a los que las tienen menores. La ciudad debe pensar en un proceso que integre a aquellos sectores con mayor generación de mano de obra y que en principio tienen los menores niveles educativos<sup>17</sup>, y también debe pensar en la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo localizadas en sectores concretos<sup>18</sup>. Estas zonas críticas incorporan a su vez a la población más vulnerable: desplazados, afrodescendientes, indígenas, entre otros. Manifestación de que existe una discriminación negativa a estas poblaciones, punto por superar en la dimensión de derechos establecida por el Trabajo Decente.

En definitiva, el proceso productivo y las políticas públicas deben reconfigurar las zonas de generación de empleo, de tal forma que se propicie su estímulo donde la mayor parte de la población está presente.

### *La pobreza está estratificada*

La pobreza medida por ingresos en Bogotá en el 2011,

- 
17. Se ha anotado con frecuencia que el estímulo del sector de la construcción posibilita la generación de empleo de los sectores más vulnerables. Dicha propuesta puede ser ejemplo de iniciativas que deben ser integrales y que manifiestan que es posible movilizar a través de instrumentos de política la generación de empleos. Por ejemplo, se pueden establecer clústeres en las zonas anotadas, que incluyan procesos de reentrenamiento laboral, subsidios al salario, y promoción de sectores alternativos de la producción.
  18. Políticas activas de mercado de trabajo: son aquellas que intervienen directamente en el mercado de trabajo con el fin de facilitar o estimular la generación de empleo. Entre otras se encuentran las de formación para el trabajo, sistemas de intermediación y orientación laboral, emprendimiento, subsidios a los salarios, promoción de la contratación de la población vulnerable, uso inteligente de las obras de infraestructura, y creación directa de empleo con recursos públicos.

según la EMP, se ubica en 17,3%. Una cifra bastante reducida a la que presenta todo el país (37,2% en el 2010<sup>19</sup>), y casi la mitad de la que tenía la ciudad en el año 2002. La pobreza extrema o indigencia también cayó a la mitad entre 2002 y 2011, llegando a este año al 4% (tabla 4).

**Tabla 4. Pobreza e indigencia en Bogotá (EMP, 2011)**

	Total de personas	Personas pobres por ingresos		Personas en indigencia por ingresos	
		Total	%	Total	%
Estrato 1	679.957	264.936	39,0	45.099	6,6
Estrato 2	3.008.857	713.677	23,7	162.767	5,4
Estrato 3	2.660.570	258.774	9,7	64.343	2,4
Estrato 4	667.169	19.101	2,9	12.901	1,9
Estrato 5	190.141	4.690	2,5	3.158	1,7
Estrato 6	137.128	4.543	3,3	3.296	2,4
Sin información	107.409	22.260	20,7	8.889	8,3
<b>Total Bogotá</b>	<b>7.451.231</b>	<b>1.287.982</b>	<b>17,3</b>	<b>300.453</b>	<b>4,0</b>

Evidentemente en materia de pobreza la ciudad ha mejorado ostensiblemente, un logro mayúsculo, pues reducciones a la mitad en una sola década sólo son posibles en economías muy dinámicas con robustos sistemas de protección social.

La reducción de la pobreza ha estado acompañada del aumento de la ocupación y de los ingresos, lo que manifiesta que existe un logro de importancia en las políticas que en materia económica ha implementado la ciudad. También en materia social, pues los diversos programas que ha puesto en

19. Cifra del Departamento Nacional de Planeación (DNP) basada en GEIH.

marcha,<sup>20</sup> han favorecido a la población, sobre todo la más vulnerable. El acceso a servicios sociales y una dinámica económica de importancia parecen ser las claves del éxito.

Ahora bien, el panorama general expuesto no es el mismo en sus dimensiones espacial y estratificada. En estos existen profundos retos por superar. Pues si bien el 82,7% de la población está fuera de la pobreza, en los que se encuentran en esta situación hay una evidente concentración en los estratos bajos, y los que se encuentran fuera, lo hacen con una gran desigualdad de sus ingresos,<sup>21</sup> lo que hace pensar que se encuentran muy cerca de la línea de pobreza.

Los estratos 1 y 2 concentran el 76% de los pobres de Bogotá. En el primero la pobreza llega al 39%, y en el segundo al 23,7%. Un total de 978.613 personas. El problema de la pobreza está estrechamente relacionado al problema laboral de la ciudad, pues existe una correlación entre pobreza, desempleo, localización espacial y competencias laborales de sus habitantes.<sup>22</sup>

Espacialmente también es evidente la concentración de la pobreza en la ciudad (mapa 2).

De nuevo, las tonalidades oscuras presentan la mayor concentración de la pobreza y las claras la menor. Se evidencia al igual que con la tasa de desempleo, la existencia de un *cinturón de pobreza* hacia el sur de la ciudad. El 34,1% de los habitantes de Usme son pobres, el 32,2% de los de Ciudad Bolívar, el 30,2% de San Cristóbal, el 27,1% de Rafael Uribe Uribe, y el 25,2% de Bosa.

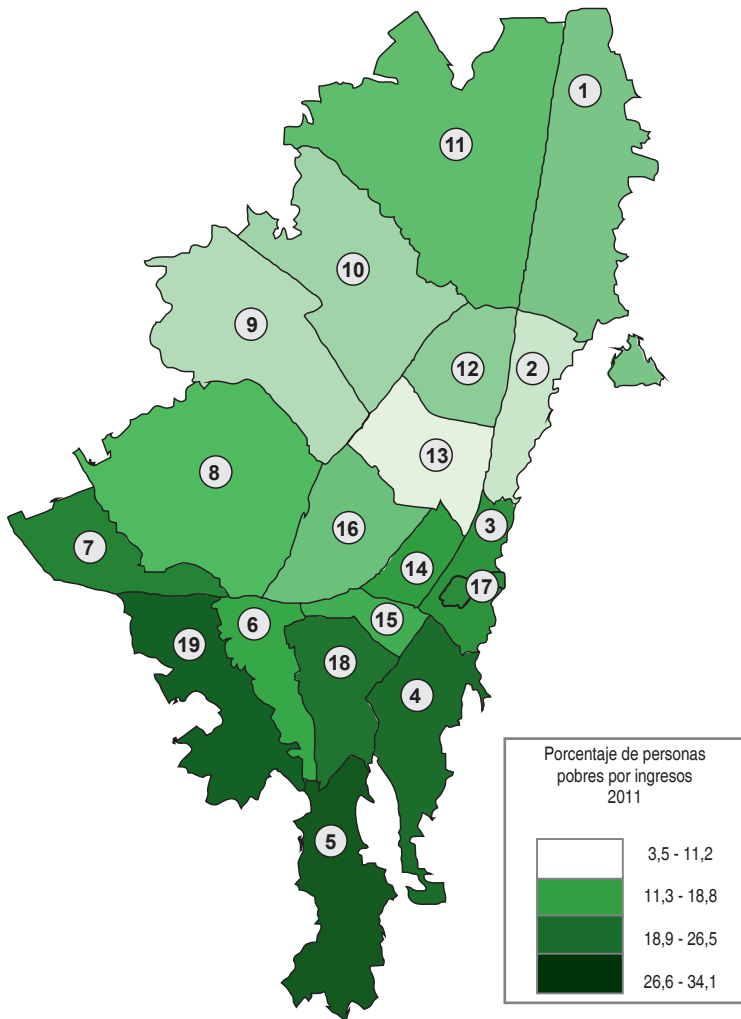
---

20. Algunos de estos programas provienen del gobierno nacional, por ejemplo Familias en Acción.

21. Ver en anexo 2 el mapa del coeficiente de Gini para Bogotá, según localidades.

22. El análisis con relación a la pobreza extrema es similar al que se acaba de desarrollar, las conclusiones son las mismas.

**Mapa 2. Personas pobres por ingresos en Bogotá (EMP, 2011)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

Las menores tasas de pobreza están en algunas partes del centro y sobre todo del norte de la ciudad. La de Teusaquillo es de 3,5%, Chapinero tiene 5,3% y sorprendentemente Fontibón tiene 8,8% –la cual no ha sido una localidad históricamente privilegiada–. Finalmente, en las zonas con más baja pobreza existe una mayor concentración de los ingresos (ver mapa del coeficiente de Gini en el anexo 2), lo cual indica que dentro de una zona localizada existen diversos ingresos para los hogares. Esto es diferente para las localidades encontradas como más pobres –que tienen un bajo coeficiente de Gini–, puesto que la mayoría de los pobres tienen similares condiciones económicas.<sup>23</sup>

### *Ingresos y salario mínimo*

Existe información valiosa de la EMP sobre los ingresos medios per cápita en cada uno de los estratos de la ciudad. Hemos realizado la razón entre el salario mínimo de 2011 que fue 599.200<sup>24</sup> y estos ingresos. La tabla 5 nos da información al respecto.

Encontramos que los ingresos medios per cápita en el estrato 1 sólo cubren el 55% del valor del salario mínimo. Si bien este valor supera la línea de pobreza, y aún no se ha realizado la discusión de las diferencias entre línea de pobreza, salario mínimo y mínimo vital, esta cifra sí es un indicativo sobre las condiciones de vida de la población (que lo comprueban los datos de pobreza), y de que existen serios problemas en materia de respeto de los derechos fun-

---

23. Señala el sociólogo Pierre Bourdieu que las clases sociales se conforman con condiciones económicas semejantes, algo que está pendiente evidenciar en los análisis sobre la ciudad –hasta donde conoce el autor–. Esto tiene implicaciones en temas esenciales como la movilidad social (que el propio sociólogo encontró como conceptualmente errónea), o la posibilidad de transformar las condiciones de existencia de la población.

24. Que es la adición del salario mínimo y el subsidio de transporte.



damentales en el trabajo, incluyendo el acceso a un salario mínimo por lo menos.

**Tabla 5. Ingreso medio per cápita y salario mínimo (EMP, 2011)**

	Total hogares	Ingreso medio per cápita	Personas por hogar	IMP/SM (%)
Estrato 1	172.199	327.826	4,0	55
Estrato 2	830.377	448.576	3,6	75
Estrato 3	798.621	871.006	3,3	145
Estrato 4	232.492	2.255.646	2,9	376
Estrato 5	69.360	3.145.522	2,7	525
Estrato 6	53.594	4.627.670	2,6	772
Sin información	29.231	793.500	3,7	132
Total Bogotá	2.185.874	978.257	3,4	163

Aunque en el estrato 2 la situación es mejor que la del 1, sus ingresos medios per cápita sólo llegan al 75% del salario mínimo. Se puede afirmar, en consecuencia, teniendo en cuenta a los estratos 1 y 2 de la ciudad, que cerca de ochocientos mil hogares reciben ingresos medios per cápita inferiores a la remuneración mínima legal.

Existe una gran brecha de ingresos entre el estrato 2 y el 3, el cual cubre el 145% de la remuneración mínima legal, casi el doble de las del 2. La brecha se hace más grande entre el estrato 4 y el 3 con 2,6 veces más ingresos. El crecimiento de los ingresos medios per cápita en los siguientes estratos es en promedio de 1,4 veces. Si se compara la distancia en ingresos entre el estrato 1 el 6, encontramos que esta es de 14 veces. Evidencia de la crítica distribución de los ingresos de Bogotá, como adelante se verá.

En conclusión, se puede observar un conjunto de interrelaciones que pertenecen a pilares esenciales del Trabajo

Decente: las zonas pobres de la ciudad son a su vez las que tienen mayores dificultades para acceder a un empleo, y cuando lo hacen, generalmente le es vulnerado el derecho a ganar por encima de un salario mínimo.

### *La desigualdad es crítica*

Del listado de variables económicas, sociales y laborales que muestra la ciudad, rápidamente se hace evidente que la desigualdad es un problema supremamente crítico, y que resulta similar al de toda Colombia, que es uno de los países del mundo con la peor distribución de sus ingresos. Las demás variables, como se ha tratado de documentar, también presentan serios retos por afrontar, invisibles a simple vista, o inaprensibles en un simple indicador.

El Departamento Nacional de Planeación informaba que para el año 2010 el coeficiente de Gini era de 0,56.<sup>25</sup> Una cifra supremamente alta. De las más altas del mundo, como se ha dicho. Para el mismo año Bogotá tenía un coeficiente de 0,52, más bajo que el del país, pero de los más grandes dentro de las trece áreas.

Para el inicio del año 2011, según la Encuesta Multi-propósito (EMP), el coeficiente de Gini de la ciudad era de 0,54. Cifra no comparable a la del anterior párrafo, impidiendo sustentarse una disminución. Recordamos que esta encuesta tiene propósitos generales sobre las condiciones de la ciudad; una de sus grandes utilidades es observar la dinámica al interior de Bogotá. Efectivamente, por estrato social y distribución espacial existen importantes conclusiones.

---

25. El coeficiente de Gini mide la distribución de los ingresos en la población, puede estar entre 0 y 1. El valor de 0 representa la máxima igualdad, en donde cada uno de los habitantes de un espacio delimitado obtiene el mismo ingreso; y el valor de 1 representa la máxima desigualdad, en donde una sola persona recibe todo el ingreso de una región, país, o sector específico.

Ya se ha documentando en páginas previas, al hacerse referencia del mapa del coeficiente de Gini (anexo 2), que en las zonas pobres dicho coeficiente es bajo, lo que manifiesta la concentración de la pobreza de la ciudad: en estas zonas la capacidad económica de las personas es bastante similar. También se ha dicho que en las zonas con menos pobreza o no pobres, el coeficiente es más alto, pues estas tienen habitantes con grandes distancias en sus ingresos.<sup>26</sup> Se hace evidente entonces que la ciudad presenta zonas profundamente críticas, y por sus condiciones son excluidas social y espacialmente: no bastan programas sociales concretos para superar este aislamiento. Deben generarse políticas agresivas, desde lo productivo y desde el ámbito de las políticas activas de mercado de trabajo. El esfuerzo educativo debe ser mucho mayor e ingenioso.

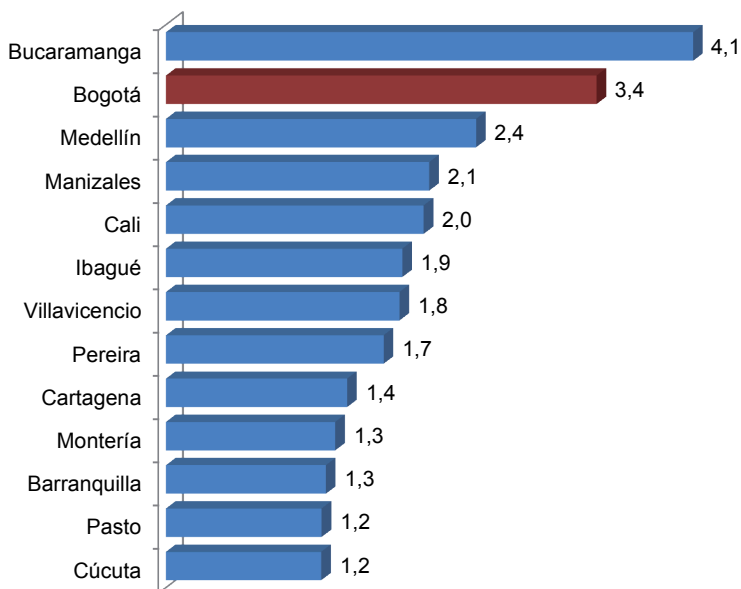
Dentro de las trece áreas metropolitanas principales de Colombia, Bogotá tiene uno de los coeficientes de Gini más altos como se ha dicho, pero uno de los índices de pobreza más bajos. Las diferentes ciudades del país tienen retos tanto en pobreza como en desigualdad, pero en algunas de éstas una resulta ser más crítica. Cuando se realiza la razón entre desigualdad y pobreza, encontramos las ciudades con mayores dificultades en una u otra problemática, o donde las dos resultan de similar importancia<sup>27</sup> (gráfico 8).

---

26. Según la EMP (2011), el Gini para el estrato 1 fue de 0,36; para el 2 fue 0,38; y para el 6 fue 0,40. El coeficiente para información sin estrato fue 0,54.

27. Esta razón no manifiesta necesariamente una mejor o peor posición, muestra la distancia de la pobreza en la desigualdad. Algunas ciudades tienen una razón cercana a 1, sin manifestar que su pobreza y su desigualdad sean altas o bajas, sólo que son similares. En cambio, cuando la razón es mayor a uno, se muestran las veces que la desigualdad supera a la pobreza.

**Gráfico 8. Razón desigualdad-pobreza, 2010**



Fuente: DNP, cálculos del autor.

El gráfico manifiesta que en los últimos años las disminuciones de la pobreza se han dado con una importante permanencia de la desigualdad de los ingresos, sobre todo en las ciudades con mayor representatividad, por ejemplo Bogotá ocupa la segunda posición. Políticas para reducir la pobreza y promover el Trabajo Decente deben tener en consideración esta dinámica, pues su concreción es distinta en una u otra situación, incluso puede que los alcances sean mayores haciendo uso de elementos de distribución específicos.

La distancia entre pobreza y desigualdad, y las conclusiones que se han ido desarrollando en todo el texto en torno a la concentración estratificada y espacial de la población, manifiestan que existe un problema serio en materia de re-

laciones laborales y respeto de los derechos en el trabajo. Se hace evidente que existe un bajo poder de negociación de los trabajadores, como elemento capital para la distribución de los ingresos de la ciudad. Siendo estas dimensiones pilares esenciales del Trabajo Decente.<sup>28</sup>

### *Educación: un reto generacional*

El acceso al empleo según hemos visto, está segmentado tanto en estratos socioeconómicos como en localización espacial de los habitantes de la ciudad. Hemos visualizado zonas concretas de exclusión social y laboral, a pesar de los grandes avances en las condiciones de vida y en las políticas sociales desarrolladas por Bogotá. Esto constituye sin duda un profundo reto.

El empleo que se ha generado en el presente descansa en última instancia en las posibilidades de acceso a la educación y a la calidad de la misma, por parte de las personas que participaron en el pasado en el proceso educativo.<sup>29</sup> Quienes hoy son trabajadores, en su momento tuvieron un vínculo con el sector educativo que ha definido su rol dentro de la sociedad y sus posibilidades de ascenso, permanencia e incluso de descenso social.

Es evidente que si se busca una transformación profunda en el acceso al empleo en la ciudad, se debe pasar por una política educativa vigorosa que:

- i) amplíe de manera radical el acceso al sector educativo, sobre todo en los estratos más bajos y en la educación superior;

---

28. Así mismo se evidencia que no existen instituciones suficientes de protección de los ingresos, sean desde la relación laboral (cesantías, subsidios al desempleo) o desde la acción pública (programas focalizados para tal fin). Posteriormente se retomará este punto en la dimensión de Sistema de Protección Social.

29. Participaron o incluso muchos trabajadores hoy día participan.

- ii)* se complemente con una política de contención de la participación laboral, pues la necesidad de ingresar al mercado de trabajo, especialmente de las y los jóvenes, reduce su permanencia en el sector educativo;<sup>30</sup>
- iii)* se complemente con una política de erradicación del trabajo infantil y en general de todas aquellas problemáticas que inciden en el acceso y el desempeño escolar;
- iv)* potencie la educación superior, sobre todo en aquellas estudios que fortalecen el desarrollo productivo y social de la ciudad, pues debe generarse un equilibrio entre formación técnica, tecnológica y universitaria;
- v)* privilegie la formación a lo largo de la vida, que permita un eficiente reentrenamiento laboral;
- vi)* incluya la formación en derechos fundamentales en el trabajo y el Trabajo Decente, pues es un reto profundo transformar las condiciones culturales de inequidad.<sup>31</sup>

Si bien para el logro de estos objetivos es fundamental la participación del sector público y el privado, es necesario realizar esfuerzos para que cada uno de ellos profundice sus alcances y exista armonía con toda la política económica y laboral que propicie Bogotá, especialmente si el marco es el del Trabajo Decente. Así mismo, teniendo en cuenta las condiciones laborales anteriormente expuestas y las que se presentarán en las siguientes secciones, es fundamental una participación activa del sector público para realizar una ruptura fundamental de las condiciones documentadas.

Ahora bien, a pesar de que los retos son grandes y se deben hacer esfuerzos profundos, esto no quiere decir que

---

30. Parte de este objetivo se puede cumplir con la construcción de mecanismos específicos, por ejemplo subvenciones en las matrículas e/o incluso con transferencias monetarias condicionadas.

31. No en vano dentro del sector educativo se encuentran los futuros trabajadores y/o futuros empleadores.

Bogotá no haya avanzado en materia educativa. Todo lo contrario, sólo que los esfuerzos deben ser aun mayores. La tabla 6 muestra los años promedio de educación para la ciudad por estrato según la EMP-2011.

**Tabla 6. Años promedio de educación en Bogotá (EMP, 2011)**

Estrato	Promedio de personas de 5 años y más	Hombres		Mujeres		Total			
		20 a 24	35 y más	20 a 24	35 y más	20 a 24	35 y más		
Estrato 1	6,7	9,6	6,0	6,7	9,3	6,4	6,8	9,8	5,6
Estrato 2	8,0	10,9	7,7	8,0	10,6	8,1	8,0	11,1	7,4
Estrato 3	10,1	12,9	10,6	10,1	12,7	11,0	10,1	13,0	10,3
Estrato 4	12,7	14,9	14,2	12,9	15,0	14,9	12,6	14,7	13,7
Estrato 5	13,9	15,4	15,3	14,3	15,5	16,3	13,5	15,3	14,6
Estrato 6	14,3	15,3	15,8	14,9	15,4	17,1	13,8	15,2	14,8
Sin inform.	8,4	10,9	9,0	8,1	11,0	8,7	8,8	10,9	9,2
Total Bogotá	9,4	12,0	9,9	9,4	11,8	10,3	9,4	12,2	9,6

El promedio de años de educación de la ciudad para el 2011<sup>32</sup> es de 9,4 años, idéntico para hombres y mujeres. Este tiempo corresponde básicamente a una ciudad con formación en educación secundaria, evidentemente existe una proporción importante con menos educación a ésta, y otra con educación superior. Sin embargo, en promedio, la ciudad se encuentra con una educación que más o menos corresponde al grado once. Bogotá está en el paso de fortalecer este tiempo educativo y promover la educación superior, aunque es claro que los logros en este campo son generacionales y son sólo visibles en el mediano plazo.

Una primera conclusión fundamental que nos trae la información de la tabla 6 es que, de nuevo, el promedio de años de educación está estratificado. El estrato 1 tiene 6,7

32. En el período de realización de la EMP. Información para personas de 5 años o más.

años de educación y el estrato 6 tiene 14,3 años, más del doble del tiempo. En este caso, 2,1 veces más educación le representa al estrato 6 un ingreso medio per cápita 14 veces mayor. Una desigualdad absolutamente crítica. Los años de educación promedio crecen progresivamente entre los estratos extremos presentados.

Una segunda conclusión fundamental es que en un período de más o menos quince años, la ciudad ha aumentado su tiempo de educación en 2 años.<sup>33</sup> Una cifra modesta, sobre todo para los objetivos que la ciudad se viene trazando; aunque si se observan los primeros estratos sociales, existen puntos de importancia que se pueden resaltar. Asumimos para este análisis que el intervalo de persona entre 20 a 34 años son las que se han beneficiado de los esfuerzos educativos en los últimos años, específicamente cuando tenían de 5 a 19 años (hace 15 años). Y que el intervalo de 35 años y más son las personas educadas hace más de 15 años, en ese sentido éstas lo hicieron antes de la primera administración de Antanas Mockus, en donde se percibe el inicio de un cambio estructural en materia educativa.

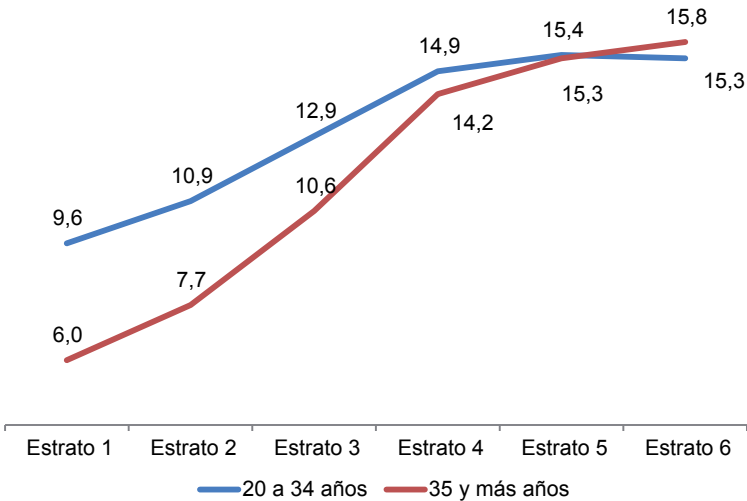
La tercera conclusión fundamental es que el incremento de años de educación es más pronunciado en los primeros estratos sociales, quienes a la vez son los más vulnerables. Mientras el estrato 1 tenía, bajo el presente análisis, 6 años promedio de educación –intervalo 35 y más años–, en la actualidad tiene 9,6 años de educación promedio –intervalo de 20 a 34 años–. Un crecimiento de 3,6 años, mucho más alto que el promedio de la ciudad y de los restantes estratos sociales. Evidentemente este estrato, junto con el 2 y el 3, son los grandes beneficiarios de la política educativa de la ciudad, que ha logrado en el presente la gratuidad educativa hasta la educación media.

---

33. Comparando la columna de 35 años y más, con la de 20 a 34 años.



**Gráfico 9. Años promedio de educación (EMP, 2011),  
20 a 34 años-35 y más años**



El estrato 2 aumenta 3,2 años, pasando de 7,7 años promedio de educación a 10,9. Y el estrato 3 aumenta 2,3 años pasando de 10,6 a 12,9 años promedio. Ocurre lo contrario con los estratos más altos de la población de la ciudad, quienes ya tenían asegurado el acceso educativo hasta educación media y parte de la superior, y en los últimos años han hecho esfuerzos para realizarlo de manera completa e incluso con estudios de posgrado.<sup>34</sup> Es claro que Bogotá ha concentrado sus esfuerzos en los primeros niveles de esco-

34. El estrato 4 crece 0,7 años promedio de educación; el 5 crece 0,1 años; y el 6 decrece 0,5 años. Estos estratos, sobre todo el 5 y el 6, tienen asegurada la inclusión en la educación superior, así que los incrementos son pequeños pues ya han alcanzado la cota superior. Finalmente, el decrecimiento en el estrato 6 corresponde a la parte del intervalo que está en educación superior y que no ha culminado sus estudios, al terminarla se evidenciará el logro en esta materia, seguramente positivo.

larización, una iniciativa con logros sobresalientes. Ahora debe consolidar sus esfuerzos en la educación superior.

El gráfico 9 muestra la información comentada anteriormente, lo que nos permite obtener una cuarta conclusión de importancia. Las dos líneas más abiertas en los primeros estratos, manifiestan que en éstos existe un cambio estructural en la política educativa: un gran logro, como se ha dicho. En la última parte de las líneas se evidencia una disminución de las pendientes, pues es claro que los estratos superiores están llegando al límite máximo de tiempo de escolarización (superior a 15 años).

Cuando el estrato 1 se ubica en 9,6 años de educación (línea azul), estos representan casi los que tiempo atrás tenía el estrato 3: 10,6 años promedio (línea roja). En otras palabras, el aumento de los años de educación le ha implicado al estrato 1 aumentar casi dos estratos sociales, pasando del 1 al estrato 3 en materia educativa. Un logro definitivo que debe ocurrir con la educación superior.

Con los siguientes estratos sociales ocurre lo mismo, pero de manera menos pronunciada. El estrato 2 pasa un poco adelante de los años que tenía el 3, y el estrato 3 está relativamente cerca al 4. Es decir, para el estrato 2 los logros educativos han significado aumentar en un poco más de un estrato social, y para el 3 implicó crecer casi un estrato. El estrato 4 se acerca al 5, y el 5 al 6.

Cada uno de los estratos ha crecido en años de educación, lo que si bien ha implicado logros para cada uno de ellos, también se ha visto que se mantienen las brechas con los estratos superiores: un aumento en años de educación en un estrato –sobre todo en los primeros– se acompaña de aumentos en los otros estratos, manteniendo las posiciones relativas entre ellos. En materia de acceso al empleo, el aumento de años de educación estimula el incremento de la productividad y hace crecer el acceso a oportunidades, pero en

la medida en que las brechas se mantengan, también lo harán las brechas en la distribución de las oportunidades laborales.

En otras palabras, aquellas ocupaciones que por su naturaleza son más sencillas para su desarrollo, seguirán siendo llevadas a cabo por los primeros estratos sociales así se evidencien aumentos en los años educativos. Urge, en consecuencia, potenciar las políticas que permitan un efectivo ascenso social, en donde no sólo aumenten los capitales (económico, social y cultural) de cada uno de los estratos de la población, sino que se modifiquen las posiciones relativas entre cada uno de ellos.<sup>35</sup>

La última conclusión fundamental que nos muestra la tabla 6 hace referencia a los grandes logros que en materia educativa vienen alcanzando las mujeres, superando barreras de discriminación tal como lo establece el pilar de derechos del Trabajo Decente.

Para toda Bogotá, las mujeres tenían en promedio 9,6 años de educación (intervalo de 35 y más años), mientras los hombres 10,3 años, lo que implica en la práctica que muchos de ellos alcanzaban los títulos de educación secundaria mientras ellas no. Una clara muestra de la desigualdad en el acceso a oportunidades por género. Sin embargo, cuando miramos el intervalo de años promedio de educación en el intervalo de 20 a 34 años vemos que se ha invertido el comportamiento: ellas tienen 12,2 años y ellos 11,8 años: un logro sobresaliente.

En los primeros estratos sociales el logro de las mujeres es mucho mayor: en el 1 ellas tienen 9,8 años y ellos 9,3; en el estrato 2 ellas tienen 11,1 años y ellos 10,6; y en el 3 ellas tienen 13 años y ellos 12,7. En los siguientes estratos los años de educación para ellas avanzan, aunque para ellos los niveles ya eran altos.

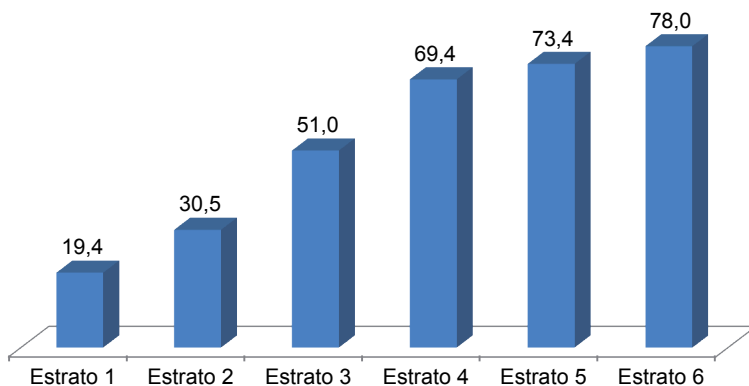
---

35. Utilizando la terminología del sociólogo Pierre Bourdieu. Si bien este realiza una crítica al término “ascenso social”.

Esta tendencia de los años de educación por género debe mantenerse, propiciando programas que sostengan y aumenten los logros obtenidos. De la misma manera, debe potenciarse la disminución de las brechas educativas entre los estratos, y con el fin de promover un efectivo ascenso social, propiciar el acceso a la educación superior de los primeros estratos sociales y de los grupos más vulnerables. No obstante, existen serias dificultades si observamos el gráfico 10.

La edad de los 18 a los 25 años se ha considerado tradicionalmente como la de la *moratoria social*, es decir, el tiempo que la sociedad le otorga a un joven para que se dedique a construir lo que ha decidido va a ser su vida, especialmente en preparación educativa. Es el tiempo que las familias y la sociedad les entregan a los jóvenes para que puedan acumular las mayores capacidades y competencias que definirán su posterior inserción en el mercado de trabajo.

**Gráfico 10. Asistencia escolar por edad y estrato (EMP, 2011), 18 a 25 años<sup>36</sup>**



36. Se utiliza para tal fin la variable de asistencia escolar de los 18 a 25 años. Es presumible que parte de esta población está escolarizada participando de educación primaria, básica o media, sin embargo, se asume que esencialmente lo hace en educación superior.

De los 18 a 25 años es el período esperado para que un joven participe en la educación superior, de allí la elección de este rango de edad. El gráfico 10 es bastante claro. Los jóvenes de los primeros estratos, sobre todo del 1 y el 2, tienen una participación muy baja en la educación superior. Esto explica la segmentación laboral y espacial que presenta Bogotá, también las posibilidades de modificar esta condición: mientras los jóvenes más vulnerables tengan una reducida participación en educación superior de calidad, no será posible transformar las condiciones de acceso al empleo en la ciudad y por tanto el logro de un Trabajo Decente para todas y todos.

La participación del estrato 3 es del 51%, si bien es bastante importante, también resulta reducida, en comparación a la de los estratos superiores. Es evidente que la participación escolar depende en gran grado de la gestión que las familias logran realizar, pues políticas más activas manifestarían una correlación diferente entre capacidad económica y acceso a la educación superior. Es fundamental transformar dicha dependencia.

Los estratos 4, 5 y 6 son quienes mantienen a sus jóvenes esencialmente estudiando, un gran logro para toda la sociedad. Es preciso aprender de su experiencia y extenderlo a toda la población.

La anterior situación tiene una expresión en la distribución espacial de la población, en cuanto a la tasa de cobertura neta en educación superior para Bogotá, tal como se percibe en el mapa 3.

Bogotá está distribuida espacialmente en tres partes: hacia el sur de la ciudad, con las tonalidades más claras, se encuentra los jóvenes que menos participan en la educación superior. En Ciudad Bolívar tan sólo el 19,7% de sus jóvenes está haciendo una carrera técnica, tecnológica o universitaria; en Usme sólo el 20%; en Bosa sólo el 23,1%; y en Rafael Uribe Uribe sólo el 28,9%.

Situación absolutamente contraria a la de parte del centro y el norte de la ciudad. En Teusaquillo el 78,4% de los jóvenes participan en la educación superior;<sup>37</sup> en Chapinero el 67,8%; en Usaqué el 58,1%; y en Fontibón el 52%. Después de estas localidades bien otras con participación intermedia (entre el 40 y el 50% de sus jóvenes están educación superior) y media baja.

Finalmente, existe un reto de suma importancia: equilibrar la participación de la educación universitaria frente a la técnica y a la tecnológica, estas últimas deben tener una importancia preponderante. En los países más incluyentes, con los mejores indicadores económicos y sociales, con un mejor clima en sus relaciones laborales, y donde el bienestar de la población se garantiza a buena parte de la misma, como es el caso de Alemania, existe una participación dominante en formación técnica y tecnológica.

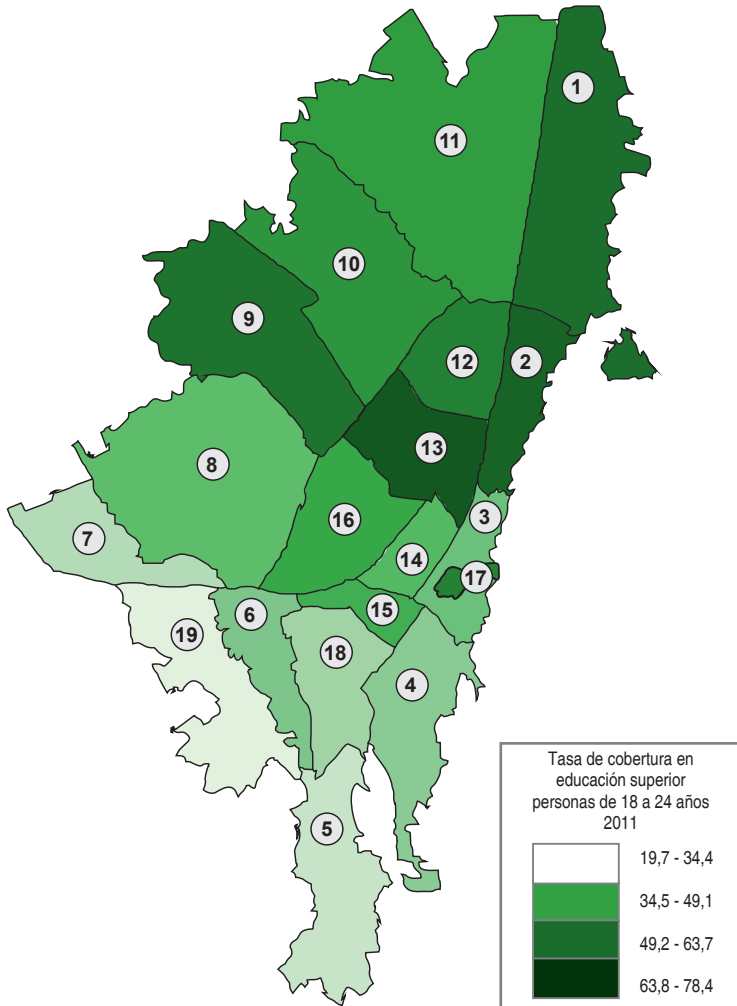
No se afirma que esa deba ser la proporción que tengan asumir Bogotá y Colombia, pues como se señaló al inicio de este documento, la ciudad debe construir un pacto social sobre el futuro que quiere para los trabajos de su población. Pero sí se resalta que debe darse un giro en las carreras que ocupan a buena parte de la población, en contra de otras que son el núcleo de la producción de los bienes y servicios que necesita el país.

En la actualidad Bogotá tiene una gran concentración de sus estudiantes en carreras universitarias, con una participación bastante reducida para las técnicas y tecnológicas, quienes son vistas generalmente como una formación que no posibilita la obtención de buenos empleos. Por el

---

37. Esta zona ubicada hacia el centro de la ciudad, generalmente ha servido de residencia de universitarios de diferentes partes del país que llegan a Bogotá en busca de mejores condiciones de vida. Existe una alta participación por esta razón, es una zona eminentemente universitaria.

**Mapa 3. Tasa de cobertura neta en educación superior para Bogotá, personas de 18 a 24 años (EMP, 2011)**



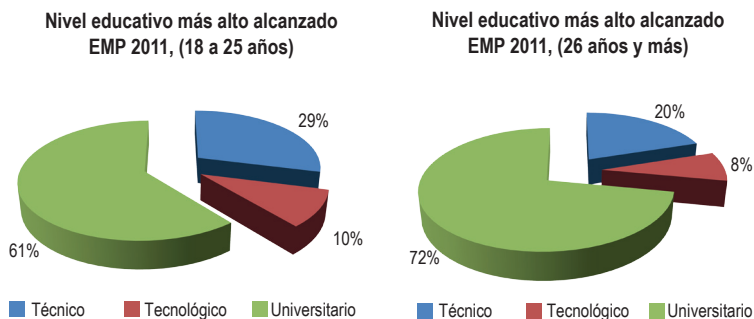
1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

contrario, es un espacio propicio que debe desarrollarse, pues parte del desarrollo económico y social futuro se puede construir con esta clase de formación (gráfico 11).

Los jóvenes de 18 a 25 años tienen como nivel educativo más alto alcanzado el universitario, con 72%, según la EMP 2011. La participación de la educación técnica es muy baja con 20%, y la tecnológica apenas llega al 8%. Podría pensarse que en los últimos años Bogotá avanzó en equilibrar dichas participaciones, sin embargo ha sucedido todo lo contrario: de la población que tiene más de 26 años, el 61% tiene educación universitaria, el 29% técnica, y el 10% tecnológica. En este tiempo la educación técnica y tecnológica pasó de representar casi el 40% de la participación a sólo el 28%. Aquí un profundo reto por afrontar.

**Gráfico 11. Nivel educativo más alto alcanzado por edad, según educación técnica, tecnológica o universitaria (EMP, 2011)**



Finalmente, señalamos que la segmentación espacial evidenciada en esta sección, se encuentra estrechamente relacionada con la dinámica de cada una de las variables laborales y sociales presentadas a lo largo de todo el pilar del Trabajo Decente de acceso al empleo.



La capacidad de cobijar con un puesto de trabajo a la población mayor de edad que así decida hacerlo, depende y dependerá esencialmente de las acciones que se desarrollen en materia educativa. Según las cifras expuestas, en el corto plazo no es visible una transformación de las condiciones que posibiliten que poblaciones históricamente marginadas, a pesar de los grandes logros, ingresen de manera diferente y con mayor fuerza a la propuesta que realiza Bogotá de inserción económica internacional.

Sin embargo, para el tiempo presente, tiempo en el que se iniciará la implementación de tratados de libre comercio con varios países del mundo, es perentorio adelantar acciones que promuevan el logro del acceso efectivo a puestos de trabajo según lo establece la concepción del Trabajo Decente. Dichas acciones incluyen modificar las condiciones de acceso a la educación superior de las poblaciones más vulnerables, de tal manera en el mediano y largo plazo se transformen las condiciones aquí expuestas.



## **Inclusión al sistema de protección social: retos ante la protección parcial**

Colombia ha establecido en sus últimos tres planes nacionales de desarrollo, que diseñará, fortalecerá e implementará un Sistema de Protección Social para todos los habitantes del país. Dicha propuesta, que hoy cubre a la población colombiana, y que tiene diversos grados de avance según la ciudad en la que se habite, proviene de un proceso histórico de más de 100 años que preserva como columna sólida un Sistema de Seguridad Social.

El Sistema de Protección Social (SPS), como se ve en el gráfico 12, está compuesto de dos elementos cruciales:

- i)* Sistema de Seguridad Social Integral (SSI), es decir las personas afiliadas a salud, pensiones y a riesgos profesionales.
- ii)* Sistema de Promoción Social (SPmS), es decir aquellos servicios sociales dirigidos a la población pobre extrema y vulnerable que permiten o promueven superar su condición. Se encuentra dentro de estos servicios la afiliación al régimen subsidiado en salud, el acceso a transferencias condicionadas para la escola-

rización de los niños y niñas, y la promoción de la superación de la desnutrición, entre varios puntos.

Adicionalmente, el SPS implica el acceso de toda la población a activos que permita gestionar problemáticas concretas, por ejemplo la compra de vivienda; también la formación del capital humano; y el acceso a mecanismos de manejo de los riesgos covariantes, especialmente ante un fenómeno natural.

**Gráfico 12. Sistema de Protección Social**



Fuente: DNP (2011).

El SSI está financiado con aportes de los empleadores y de los trabajadores, lo que implica que la seguridad social depende de la vinculación laboral de las personas. En los últimos años ha sido cuestionada esta figura, principalmente por los costos que significan para la nómina, sin embargo dicha situación no se ha pensado desde las instituciones de protección ni desde los sistemas en general. Hacerlo transformaría la discusión de reducción de costos e incluso de disminución de los beneficios de los derechos adquiridos, a una en donde se piense la mejor forma de proteger a los trabajadores y en general a la población, en un escenario de grandes fluctuaciones en la vinculación y desvinculación

laboral. Incluso sistemas como el de salud podrían asumirse por fuera de la nómina de las empresas.

El SPS es regulado por el gobierno nacional, siendo las administraciones locales quienes desarrollan unos principios globales determinados en un marco más amplio que el de su competencia. En ese sentido, una ciudad como Bogotá, en el proceso de estructuración de un SPS con una visión de Trabajo Decente, tiene varias alternativas:

- i)* desarrollar el marco nacional buscando una implementación eficiente de las instituciones encargadas del SPS;
- ii)* evaluar los impactos que en materia laboral puede ocasionar dicho diseño institucional, y dado el caso, movilizar elementos de políticas activas de mercado de trabajo, por ejemplo subsidiando dichos costos en sectores de la producción sensibles;
- iii)* movilizar su poder de negociación nacional, para un rediseño de las instituciones del SPS, que vayan en consonancia con la política de la ciudad y de los principios del Trabajo Decente;
- iv)* y, desarrollar instituciones y programas complementarios que estructuren a cabalidad las necesidades de protección social de la población desde los principios del Trabajo Decente, efectivamente existe una ausencia de éstas, como es el caso de las instituciones de protección de los ingresos.

La OIT tiene una visión más amplia y compleja en materia de seguridad social. Si se observa el convenio 157 “sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social”, encontramos un conjunto amplio de dimensiones:

- asistencia médica;
- prestaciones económicas de enfermedad;
- prestaciones de maternidad;

- prestaciones de invalidez;
- prestaciones de vejez;
- prestaciones de supervivencia;
- prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales;
- prestaciones de desempleo;
- prestaciones familiares.

Algunas dimensiones o partes de ellas podrían corresponder a la propuesta colombiana en protección social; sin embargo, en nuestro país pueden evidenciarse ausencias e incluso desarrollos que manifiestan falta de dinámica frente a los movimientos del mercado de trabajo. En el gráfico 1 se presentó el modelo de flexiseguridad que posibilita una protección a los trabajadores, independiente de que éstos se encuentren empleados o desempleados. Dicha visión podría ser discutida en el país bajo el marco de los principios del Trabajo Decente.

La protección al desempleo tal como la propone la OIT, ha correspondido para el caso colombiano al régimen de cesantías, el cual es financiado por aportes de los empleadores del país. Al igual que el Sistema de Seguridad Social, los trabajadores no formales están excluidos de dicho beneficio. De igual manera, la ley 789 de 2002 creó un subsidio al desempleo administrado por las Cajas de Compensación Familiar, los cuales no han alcanzado a cobijar a más de 90 mil trabajadores al año en toda Colombia. El subsidio al desempleo tiene mecanismos de selección que no corresponden a una efectiva protección del desempleado, entre otras cosas porque no percibe si efectivamente la persona es desempleada. El país está obligado a construir una institucionalidad fuerte en materia de protección a los desempleados, entre otros puntos, creando un seguro de desempleo.

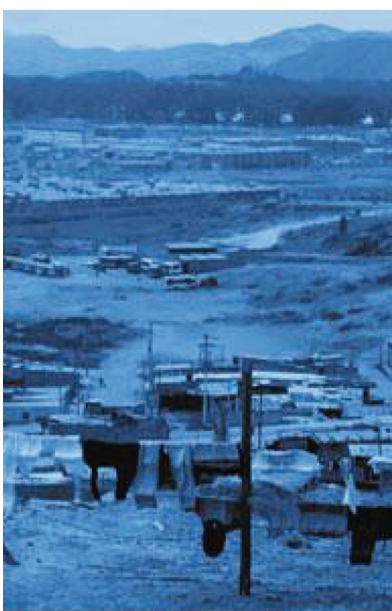
Internacionalmente existen *oficinas de empleo* en las cuales los trabajadores acceden a un conjunto amplio de servicios para promover una efectiva y eficiente vinculación laboral: asesoría para la construcción de perfiles profesionales; registro de hojas de vida en el sistema de intermediación laboral; acceso a vacantes de dicho sistema; direccionamiento para reentrenamiento laboral o al sector educativo; acceso a seguros de desempleo o subsidios focalizados; acceso a políticas activas de mercado de trabajo; atención en materia de derechos laborales, entre otros servicios. A diferencia de Colombia, Bogotá ha avanzado en el desarrollo de algunos de estos servicios; sin embargo es necesario aumentar y fortalecer dimensiones de importancia: ampliando su presencia en las localidades de la ciudad; fortaleciendo la calidad y la integralidad de los servicios; y conectando su institucionalidad con la política laboral de la ciudad y el país.

En Altos de Cazucá<sup>38</sup> personas buscaron a los jóvenes más humildes del lugar, engañándolos con la posibilidad de conseguir un trabajo. Los llevaron fuera de la ciudad y allí los asesinaron y los presentaron como guerrilleros muertos en combate. Es el caso infame de los “falsos positivos”. Es menester desarrollar una institucionalidad que proteja a los trabajadores en búsqueda de empleo, sobre todo en las zonas más vulnerables de Bogotá y del país. La experiencia de las oficinas de empleo muestra que éstas son un instrumento para que la confianza de los jóvenes sea depositada en

---

38. Barrio que hace parte de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá y también del municipio colindante de Soacha, si bien este último espacialmente ya hace parte de la ciudad. Ver: <http://www.soyperiodista.com/tematicas-activas/obras-necesita-su-barrio-o-su-c/nota1756-altos-de-cazuca-el-refugio-de-los-desesperanzados>. Y <http://www.acnur.org/publicaciones/andares/2005/Enero/pages/4/cazuca.htm>.

Foto 1. Altos de Cazucá



Fuente: páginas de internet referenciadas en la anterior nota.



ellas, y no en personas que buscan un objetivo tristemente diferente. Jamás la infamia puede volver a ocurrir.

### *El acceso a salud básica tiene una cobertura plena*

Una de las grandes revoluciones de Bogotá y del país es el acceso prácticamente universal a los servicios básicos de salud. Más del 92% de la población se encuentra afiliada a un régimen; un cambio fundamental que transforma la percepción de vida y de ciudad de cada uno de los habitantes de Bogotá. Y esto sin contar con programas de gran importancia como *Salud a su Casa*.

Por supuesto, este logro debe verse más allá de las discusiones sobre problemáticas concretas, como la de la calidad o el acceso pleno a servicios especializados. También es evidente que ciertas poblaciones, dependiendo del grado de vulnerabilidad, presentan fuertes barreras de acceso a este servicio. Un caso profundamente preocupante es el de los habitantes de la calle.

Existe una clara compensación entre las posibilidades de los trabajadores de asumir el costo de los servicios de salud, y los que asume el sector público; recordando que a través del trabajo se financia el acceso a la seguridad social en Colombia. Esto se percibe en el gráfico 13.

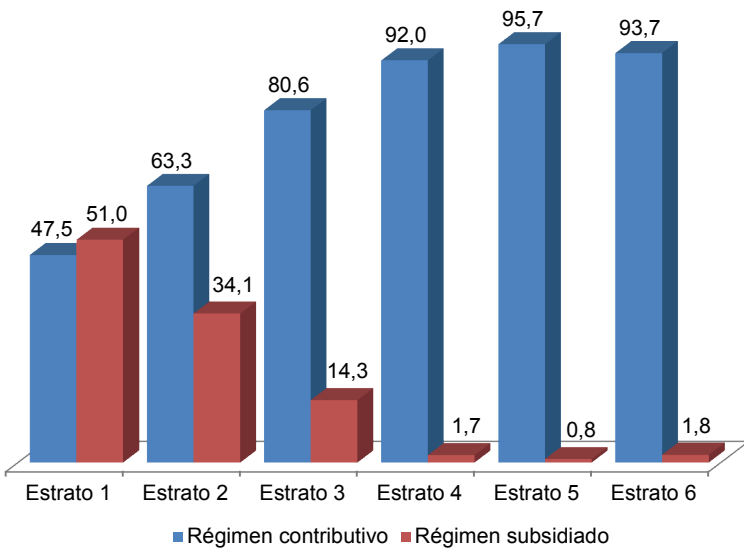
Las barras azules representan a las personas que por estrato pertenecen al régimen contributivo, es decir que pagan la seguridad social en salud desde su trabajo.<sup>39</sup> Las barras rojas las personas que están en el régimen subsidiado y por tanto, según su capacidad económica, el Estado financia su acceso.

---

39. Con la corresponsabilidad de un empleador dependiendo de la forma de vinculación laboral. Algunas de estas vinculaciones presentan diseños donde no aporta el empleador o contraparte del contrato. Un caso es el de los prestadores de servicios, quienes están en el régimen contributivo y asumen ellos solos la totalidad de su seguridad social (ver siguiente sección).

Es clara la estratificación que se señaló en la anterior sección, según la capacidad económica de cada uno de los estratos socioeconómicos. El estrato 1 tiene un 51% de salud subsidiada, mientras que contribuye con el 47,5%. Un porcentaje relativamente alto en este segmento, en comparación al resto del país. El estrato 2 es subsidiado en un porcentaje bastante inferior (34,1%), y el tres la mayoría contribuye: el 14,3% está en el régimen subsidiado. No debemos olvidar que en los primeros estratos se encuentra la mayoría de la población.

**Gráfico 13. Porcentaje de personas afiliadas a salud por régimen de afiliación, según estrato (EMP, 2011)**



La estratificación manifiesta el grado de vulnerabilidad de los primeros estratos, pero también que el sistema garantiza la protección de la salud, sin importar si se encuentra vinculado o desvinculado a un puesto de trabajo. En este sentido, se garantiza una protección plena y un diseño ins-

titucional efectivo para los propósitos de la garantía de un derecho fundamental, tal como lo establecen los principios del Trabajo Decente.

*El acceso a salud está laboralmente condicionado*

El acceso a la salud es un plano del conjunto del Sistema de Protección Social como se señaló al comienzo de la sección, con lo que los éxitos en esta materia deben enfocarse en un marco de protección más amplio. Efectivamente, tanto en el sistema en general como al interior de los regímenes de salud existen dinámicas diversas y grados de protección heterogéneos. Trataremos en esta subsección y en la siguiente de manifestarlo, pero reconociendo que se necesita un mayor trabajo cuantitativo, que lamentablemente no se presentará en este texto.

Es claro en el gráfico 13 que buena parte de la ciudad contribuye con la seguridad social en salud, efectivamente el 72% de la población lo hace.<sup>40</sup> Si bien existe una estratificación, no es tan acentuada como las demás variables vistas en las secciones previas. Es posible que los habitantes de la ciudad realicen un gran esfuerzo por contribuir a la seguridad social. Parte de la explicación se podría encontrar en que la diferenciación estimula la búsqueda de mejores beneficios,<sup>41</sup> y por tanto grupos sensibles deben dejar de consumir bienes esenciales para poder estar vinculados a un régimen. O que bien, obligados a estar vinculados laboralmente, por ejemplo a través de una prestación de servicios, no existe más alternativa que la cotización en desmedro de otros gastos fundamentales.

Esto no quiere decir que los grupos más vulnerables no deban acceder a salud subsidiada, por el contrario: es posi-

---

40. Esta clase de vinculación incluye a cotizantes y a beneficiarios.

41. Previo a los fallos de la Corte Constitucional que obligan a la igualación en los planes de beneficios para ciertos grupos poblacionales.

ble que estén realizando sacrificios de importancia frente a otros gastos, para quedar incluidos en el régimen contributivo, como se dijo. En este caso el sistema debe ser dinámico en percibir esta situación y evitar el riesgo del desplazamiento de otros servicios esenciales o incluso gastos personales como la alimentación.

Debe decirse lo mismo en el caso contrario: el sistema debe tener una capacidad de adaptabilidad para captar las contribuciones cuando el poder adquisitivo así lo permite. Es claro que el crecimiento de los ingresos en la ciudad posibilita el acceso de sectores poblacionales a actividades formales, sobre todo en aquellas en las que la seguridad social está supeditada por la actividad laboral.

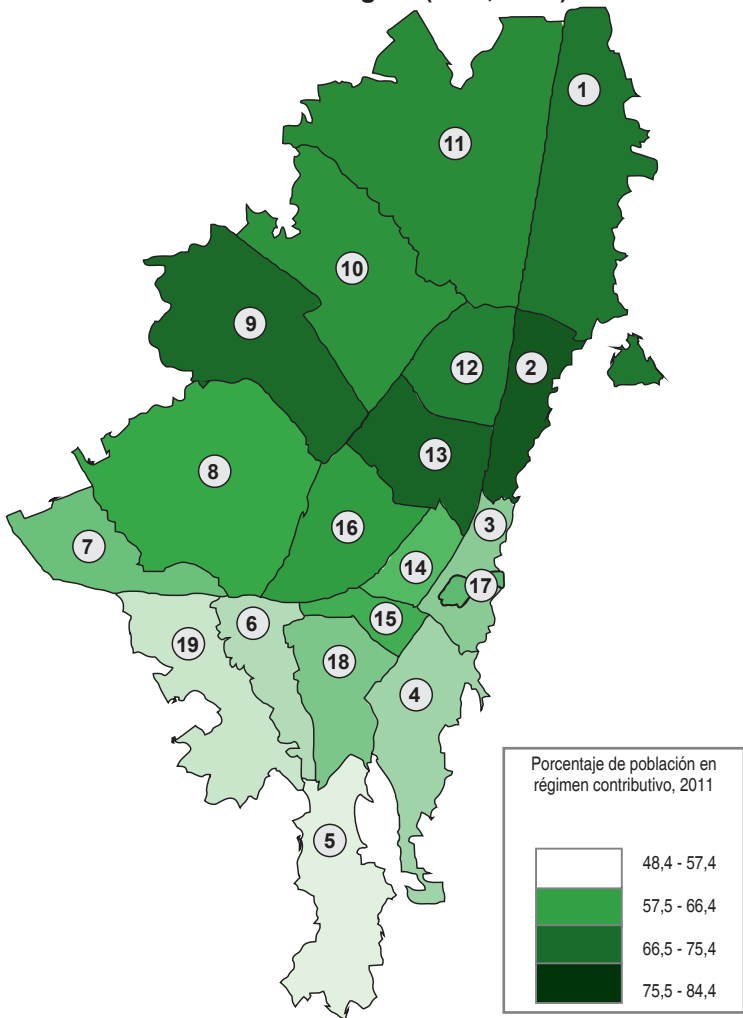
A pesar de esta circunstancia, no deja de preocupar la fluidez entre los diferentes regímenes –subsidiado y contributivo–, cuando una relación de trabajo es la puerta de entrada al goce de los servicios de salud. En períodos de desempleo, por ejemplo, los tránsitos pueden ser ineficientes y puede por tanto, ser vulnerado este derecho fundamental. De la misma manera, pueden existir incentivos a permanecer en actividades informales con el fin de continuar en un régimen con aporte reducido. Una alternativa podría ser, se planteó anteriormente, un sistema de salud independiente de la vinculación laboral.

A pesar de lo anterior, los servicios de salud, dada su naturaleza, son asumidos por la población como un bien altamente esencial, pues así lo demuestran los altos grados de cobertura. En este aspecto, Bogotá está cerca de superar un reto histórico en materia de protección.

### *La contribución del trabajo a la salud está localizada*

El cinturón de vulnerabilidad visto en las anteriores páginas, que rodea la parte sur de la ciudad, también tiene una expresión frente a la contribución del trabajo a la seguridad

**Mapa 4. Población en régimen contributivo de salud de Bogotá (EMP, 2011)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

social en salud. Si entendemos, como lo expresaremos en la siguiente sección, a las contribuciones como manifestación de relaciones laborales formales, podríamos estar evidenciando un serio problema de legalidad en el empleo al que accede la población.

La menor contribución a la seguridad social en salud desde el trabajo la realiza Usme con el 48,4%, un porcentaje que es casi idéntico para Ciudad Bolívar (48,5%). También tienen porcentajes bajos San Cristóbal y Tunjuelito (52,1%), Santa Fe (53,1%), Rafael Uribe Uribe (53,7%), y Bosa (58%). De nuevo, aunque en este caso la zona céntrica tiene una alta contribución, en las localidades del norte de la ciudad se establece un cinturón de bienestar, un ejemplo es Chapinero que es la localidad con mayor contribución (84,4%), (ver mapa 4).

### *La protección social es parcial*

El acceso diferencial a la seguridad social en salud *per se* no es un inconveniente, pues es relevante que se garantice el acceso a un derecho fundamental, y más aún en un instante donde las sentencias proferidas por la Corte Constitucional igualan los planes de beneficios de los habitantes del país. No obstante, de fondo existen condiciones que afectan el pilar de Trabajo Decente de inclusión al Sistema de Protección Social, que enseguida nos permitiremos resaltar.

En primer lugar, al ubicar al trabajo como mecanismo de acceso a la seguridad social, se generan reglas diversas con desigualdades tanto para la protección de los derechos como para la forma legal en la que se vinculan los trabajadores. Esta situación promueve la consolidación de incentivos adversos. Un nuevo diseño de la financiación y acceso a la seguridad social, independiente de la forma como se ligue al trabajo, debe armonizar dichos incentivos.

En segundo lugar, sobre el trabajo está constituida una

institucionalidad que no necesariamente corresponde a la visión o necesidad que se tenga en materia laboral en la ciudad y el país. De la misma manera, la visión del Trabajo Decente no obliga a que el acceso a la salud se dé de una u otra forma, sólo manifiesta que éste es un derecho fundamental. En este sentido, deben definirse las instituciones del trabajo y la manera como se financian, incluyendo principios de protección como de eficiencia.

En tercer lugar, si bien la cobertura en salud es de importancia, no es igual cuando se trata de otros riesgos, como en el caso de pensiones o riesgos profesionales, o el acceso a servicios complementarios como los de las cajas de compensación familiar (ver tabla 7, con información a 2009).

**Tabla 7. Porcentaje de afiliados a seguridad social, pensiones y cajas de compensación familiar, 2009**

	Seguridad social	Pensiones	Cajas de compensación familiar
Total ocupados	49,9	41,8	36,2
Asalariados	68,4	61,8	55,8
Empleadores	62,8	42,9	22,4
Cuenta propia	17,7	17,6	3,3

Fuente: CCB (2010), a partir de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2008-2009.

Es importante mencionar que los porcentajes de la tabla corresponden a un período de tiempo diferente, y una fuente estadística distinta a la que se ha utilizado hasta el momento (Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo); su relevancia radica en la comparación de los servicios sociales que recibe la población.

Varias conclusiones fundamentales pueden extraerse de la tabla presentada. El acceso a la seguridad social (esen-

cialmente salud) es intermedio para el total de los ocupados, cambiando según la posición ocupacional.<sup>42</sup> Efectivamente los asalariados y los empleadores tienen una proporción mayor (68,4% y 62,8% respectivamente), pero los cuenta propia, una bastante reducida (17,7%). La información también permite evidenciar una segmentación ocupacional y de acceso a la seguridad social.

La protección de los trabajadores es más reducida si observamos otra clase de servicios sociales. Sólo el 41,8% está afiliado a pensiones, siendo más crítico para el caso de los empleadores (42,9%) y los trabajadores por cuenta propia (17,6%). La afiliación a Cajas de Compensación Familiar es aún menor: 36,2% para el total, 55,8% para los asalariados, 22,4% para los empleadores y sólo 3,3% para los cuenta propia.<sup>43</sup> Una situación sumamente crítica que manifiesta la desprotección ante los riesgos que trae de vejez, y la fragilidad en servicios sociales complementarios, esencialmente de empleo.

Así mismo, a agosto de 2011 el 78,4% de los ocupados estaba en el sistema de riesgos profesionales, la mayoría de ellos dependientes. Una participación elevada, sobre todo si la comparamos con los otros servicios que ofrece el Sistema de Protección Social. Sin embargo, existen brechas que deben cerrarse: sólo el 2,8% de los ocupados bajo la modalidad de independientes están afiliados, mientras que estos representaban el 25% del total de los ocupados.

Los comportamientos señalados en esta tercera condición, manifiestan que los trabajadores acceden a los

---

42. Bajo esta fuente, la mitad de la población trabajadora queda excluida del sistema de seguridad social.

43. Es evidente que la valoración de los servicios que las Cajas de Compensación Familiar ofrecen es reducida, y desde los principios del Trabajo Decente, éstas podrían ofrecer servicios de empleo adecuados para el momento histórico que vive la ciudad y el país.



servicios del Sistema de Protección Social de acuerdo a su vinculación laboral y a las necesidades inmediatas de servicios. Mientras unos grupos poblacionales acceden a la totalidad de los servicios, otros sólo lo hacen a una parte de éstos, especialmente a salud, evidenciándose una afiliación heterogénea y un acceso fragmentado. En su momento la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) ayudó a armonizar el acceso y a fortalecer los mecanismos de obligatoriedad, pero su problemática no sólo radica en esto, sino en el diseño institucional, los incentivos subyacentes, la estructura de contratación, y la capacidad económica de los habitantes de la ciudad. Es menester diseñar y desarrollar un sistema armonizado que se adapte a las necesidades de Trabajo Decente de la ciudad.

Cuando se trata de protección ante el riesgo del desempleo, como servicio fuera de los tradicionalmente considerados,<sup>44</sup> encontramos que la protección es sumamente reducida. Este es el caso del subsidio al desempleo —diferente al seguro—, creado por la ley 789 de 2002, el cual es administrado por las Cajas de Compensación Familiar. En este subsidio los beneficios son recibidos en educación, salud o alimentación, por cada mes de desempleo durante un tiempo máximo de seis meses; en este tiempo su valor no puede superar el salario mínimo legal.

Para el año 2010 la región Bogotá-Cundinamarca tuvo 40.578 subsidios, que representaron al 9% de los desempleados de la ciudad.<sup>45</sup> Evidentemente este mecanismo no

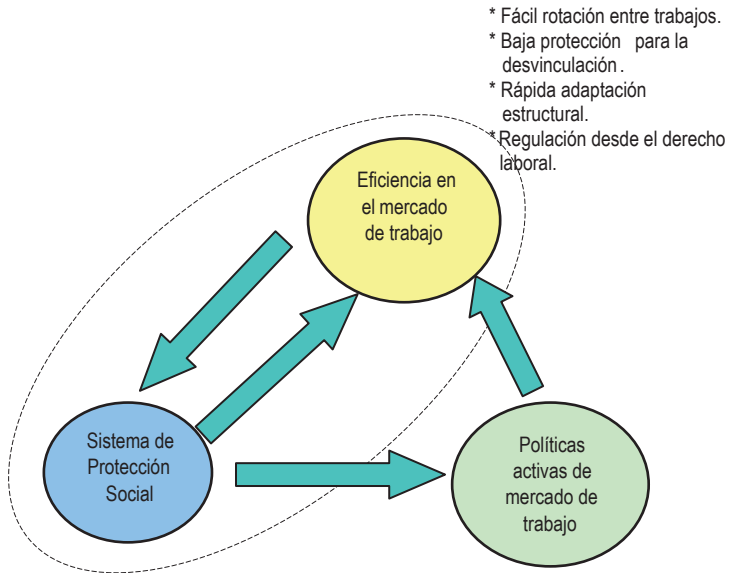
---

44. No referenciamos los aportes a las cesantías, aunque es un mecanismo de protección al desempleo con una cobertura cercana a la de pensiones; tiene una historia de cerca de ochenta años en Colombia. En los últimos veinte años el mecanismo ha sido desmontado en la mayoría de países de la región, dándole paso al seguro de desempleo.

45. El subsidio —por su diseño dentro de la institucionalidad de las Cajas de Compensación Familiar—, está concentrado en Bogotá

constituye el mejor instrumento de protección ante el desempleo, puesto que su cobertura es reducida, no se adecúa a las oscilaciones del mercado de trabajo, y sus montos son bajos de acuerdo a las necesidades de la población.

**Gráfico 14. Estabilidad en el mercado de trabajo: flexiseguridad**



- \* Fácil rotación entre trabajos.
- \* Baja protección para la desvinculación.
- \* Rápida adaptación estructural.
- \* Regulación desde el derecho laboral.

- \* Seguridad en el ingreso.
- \* Alta percepción de seguridad.
- \* Salud, pensiones, riesgos profesionales.
- \* Promoción social.
- \* Seguro de desempleo.
- \* Subsidios a los ingresos.

- \* Seguridad del empleo.
- \* Reentrenamiento laboral.
- \* Sistema de empuje laboral.
- \* Orientación laboral.
- \* Oficinas de empleo.
- \* Programas de creación de empleo con recursos públicos.

Fuente: Weller, Jürgen, 2009. *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, CEPAL (Adaptación del autor para Colombia).

(41,6% de todo el país), evidenciando problemas de focalización en las poblaciones en condición de desempleo.

Como última condición a tener en cuenta en el diseño de un Sistema de Protección Social que sea instrumento para el logro del Trabajo Decente en la ciudad, es menester que este asuma las dinámicas vistas en todo este documento. Es necesario que la flexibilidad, la cobertura y la financiación sean construidas sobre los propósitos de incluir a la población excluida de los beneficios, y de una progresividad en la contribución.

Deben establecerse mecanismos que no sólo garanticen la protección de las personas y de los trabajadores en riesgos concretos como los de salud, pensiones y riesgos profesionales, sino que debe construirse un sistema de protección directa o indirectamente pensado en la dinámica de los trabajadores dentro del mercado de trabajo, sobre todo en un contexto con estacionalidades y altas rotaciones de las ocupaciones. Previamente, al comienzo del documento se presentó la alternativa de *flexiseguridad* como ejemplo (se reproduce en el gráfico 14), la cual es una imagen de cómo puede desarrollarse un sistema.

Se ha dicho que la protección ante el riesgo al desempleo es fundamental, y que también lo es la implementación de oficinas de empleo que permitan una adecuada movilidad y protección al interior del mercado. En conclusión, para el logro del Trabajo Decente es fundamental reevaluar el papel del trabajo en la financiación del Sistema de Protección Social, y el rol que este juega como estímulo a la promoción del trabajo. Es esencial construir una institucionalidad que garantice que independiente a la dinámica, la totalidad de los trabajadores estén protegidos de los múltiples riesgos.



## **Respeto de los derechos en el trabajo: retos ante la discriminación y la desregulación**

Se ha considerado el acceso a los derechos en el trabajo como la imagen de un empleo de calidad o de un Trabajo Decente. Cuando una persona está ocupada y en su relación con el empleador existe un vínculo laboral legal, puede decirse que su trabajo es uno decente. El vínculo legal laboral garantiza que el derecho laboral –el Código Sustantivo del Trabajo y la Constitución Política para el caso de Bogotá y Colombia–, protege las condiciones de empleo y el establecimiento de los mecanismos que permiten su restitución, dependiendo del caso.

Una relación laboral legal implica la garantía del derecho a la seguridad social, pues a través de esta relación se hace obligatorio el cumplimiento de la corresponsabilidad en el pago que permite el acceso al sistema de salud, de pensiones y de riesgos profesionales.

Lo mismo puede decirse de los logros históricos del movimiento de los trabajadores, los cuales han mejorado las condiciones de empleo a través de prestaciones sociales y laborales. La garantía de vacaciones, cesantías, primas y

parafiscales,<sup>46</sup> son beneficios conexos al mencionado vínculo laboral legal.

En definitiva, garantizar el acceso a una relación laboral legal implica la asunción de cada uno de los principios del Trabajo Decente:

- i)* el acceso al empleo: por cuanto la vinculación sólo existe si se ha creado un puesto de trabajo. Así mismo, las condiciones de trabajo son protegidas por el marco normativo;
- ii)* la inclusión al Sistema de Protección Social: porque existe una obligatoriedad en su afiliación, y una expresión legal de su corresponsabilidad;
- iii)* el respeto de los derechos en el trabajo: puesto que el vínculo está circunscrito y salvaguardado por la legislación laboral del país;
- iv)* y el diálogo social: porque la Constitución Política y el derecho colombiano garantizan la libertad de asociación, la negociación sindical, y la concertación de la política laboral.

Lo anterior se sustenta en una institucionalidad que fortalece el cumplimiento de los derechos en el trabajo y por tanto de los principios del Trabajo Decente:<sup>47</sup> una jurisdicción laboral dentro de la rama judicial que falla los casos en materia laboral; una inspección, vigilancia y control del trabajo; y unas organizaciones que garantizan el acceso y funcionamiento del Sistema de Protección Social.

Resulta entonces natural encontrar que en el imaginario de muchos ciudadanos de Bogotá, una meta laboral y de vida por alcanzar es la vinculación laboral legal en una

---

46. Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

47. Cuando existe una relación laboral amparada por el Código Sustantivo del Trabajo.

empresa, pues sólo en ella se garantizan los distintos beneficios y se propicia la estabilidad en un puesto de trabajo.<sup>48</sup> Tanto para éstos como para las reivindicaciones que realizan los sindicatos, esta es la meta central por lograr.

Podría pensarse, en consecuencia, que la política laboral debe ubicarse en dos ámbitos. Uno donde se promueven acciones que permiten la generación de puestos de trabajo; y otro donde se estimula la garantía de que dicho empleo esté regulado por la legislación laboral. Vistas así las cosas, la problemática laboral estaría resuelta en este marco sencillo.

Sin embargo, la realidad social resulta bastante más compleja y heterogénea que lo que muestra este escenario. Las dinámicas sociales y económicas transforman las relaciones laborales y modifican los marcos institucionales de actuación de los distintos agentes. Bogotá es un caso paradigmático de dicha situación. Los territorios de exclusión presentados anteriormente se reproducen en el acceso a los derechos, pero de manera más compleja de comprender: incluso las poblaciones privilegiadas presentan escenarios de vulneración de derechos.

Existe una primera gran problemática en materia de derechos en el trabajo, según el tercer pilar de la concepción del Trabajo Decente. El marco normativo que rige las relaciones laborales del país y de la ciudad está fragmentado, y presenta incentivos adversos para el respeto de los derechos fundamentales.

Esta problemática sólo puede resolverse modificando

---

48. Recordando aquí que la inestabilidad de las ocupaciones y la ausencia de instituciones que garanticen una protección adecuada en los tránsitos al interior del mercado de trabajo, generan un clima de incertidumbre y de desconfianza en los trabajadores. Esto modifica las decisiones que ellos toman, incluso las de participación laboral y las percepciones que se crean sobre éstas. De hecho, el deseo de estabilidad en un puesto de trabajo puede descansar justamente en una escasa protección en la movilidad.

el diseño institucional laboral y su marco normativo, en donde Bogotá sólo es un actor entre los múltiples intereses y negociaciones que existen para su concreción. La ley 1450 de 2011, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*, establece que el país debe estudiar y resolver esta problemática armonizando su estructura de contratación, sin embargo el propósito puede no ser una meta de corto plazo sino de un horizonte más largo.

La estructura de contratación del país, es decir, las diferentes formas en la que se vinculan los trabajadores, es altamente heterogénea, presenta incentivos adversos, y distintas corresponsabilidades en su conformación. Está apuntalada por las siguientes formas:

- i) Código Sustantivo del Trabajo (CST).
- ii) Contratos de prestación de servicios (CPS).
- iii) Cooperativas de trabajo asociado (CTA).
- iv) Contratos sindicales (CS).

También está conformada por un esquema no regulado, que se ha identificado tradicionalmente como “informal”. En definitiva, a través de estos cinco espacios los habitantes del país y de la ciudad pueden vincularse laboralmente, con múltiples relaciones en materia de protección de derechos.

Algunas de estas modalidades pueden percibirse como “no legales”, como ha sido el caso de las CTA. Estas en varios casos se han prestado para procesos de tercerización e intermediación laboral, con una consecuente disminución de derechos para los trabajadores asociados. En las otras formas de vinculación, los marcos normativos han amparado su desarrollo. Esto no obsta, como luego se verá, para que se presenten casos de vulneración de derechos en cada una de ellas.

En todas estas modalidades de vinculación laboral, pueden percibirse diversos incentivos que tienen conse-



cuencias sobre la modalidad de contratación que eligen los empresarios. En esencia son:

- i) Costos de salida y entrada, positivos para el CST y nulos para las siguientes formas.
- ii) Corresponsabilidad disímil con el sistema de protección social, en donde el trabajador y el empleador contribuyen en el CST, pero prácticamente sólo el trabajador en las restantes formas.
- iii) Servicios laborales y sociales amplios desde el CST y reducidos o inexistentes para los demás formas.
- iv) Establecimiento normativo de los criterios de desarrollo de la ocupación: relativamente inflexibles en el CST y flexibles en los demás. Un ejemplo típico es la jornada de trabajo.

Los incentivos así vistos, promueven una vinculación laboral en formas diferentes a las del Código Sustantivo del Trabajo, pues ésta se presenta con grados menores de flexibilidad y con mayores costos laborales. Esto es consecuencia del diseño de la estructura de contratación del país. Evidentemente la falta de regulación permite esta clase de incentivos, los cuales se resuelven modificando el marco normativo colombiano.

Los grandes esfuerzos en inspección, vigilancia y control del trabajo, y en normatividades más estrictas que buscan que las actividades misionales sólo se contraten a través del CST, sólo tienen un alcance intermedio, pues los incentivos son más fuertes en la concreción de otras formas de vinculación. A la fecha no existe información oficial sobre las demandas en los despachos judiciales sobre *contrato realidad*, es decir, cuando el trabajador manifiesta que su forma de trabajo corresponde a una vinculación por CST y no por otra, y por tanto la cuantificación de los incentivos adversos en la estructura de contratación de Colombia y Bogotá.

El impacto directo del actual diseño institucional de las formas de vinculación es la vulneración de los derechos de los trabajadores. Las relaciones entre trabajadores y empleadores ya no están amparadas por el derecho laboral, (el cual se sustenta en la debilidad de los primeros), sino en el derecho civil, comercial o cooperativo, en donde la lógica preponderante es la igualdad de las partes. La regulación de las condiciones de trabajo y el derecho a la asociación es trasgredido de esta manera,<sup>49</sup> al igual que los esquemas de protección existentes para los trabajadores. Por ejemplo, en formas diferentes al CST desaparece la noción de horario de trabajo y las vacaciones son asumidas de manera privada –generalmente cuando el trabajador no está vinculado–.

El segundo impacto del diseño de la estructura de contratación del país está en el Sistema de Protección Social, segundo pilar del Trabajo Decente. Fuera del CST, desaparece la corresponsabilidad entre trabajadores y empleadores, provocando la disminución de los ingresos laborales, la reducción del grado de protección, especialmente en pensiones, y socavando los recursos para el sostenimiento del sistema.

El tercer impacto está asociado a las conquistas históricas de los trabajadores en materia de prestaciones sociales y laborales,<sup>50</sup> las cuales son base de la distribución de los ingresos del país. No en vano, como se referenció en los capítulos anteriores, el país tiene el coeficiente de Gini más alto de América latina y uno de los más grandes del mundo. Evidentemente, la disminución de los costos laborales es asumida completamente por el trabajador.

El último impacto está relacionado con los efectos en el funcionamiento de la economía. Formas de vinculación alternas al CST promueven una alta rotación de los empleos y por tanto el aumento de la tasa de desempleo friccional.

---

49. Afectando el cuarto pilar del Trabajo Decente: Diálogo Social.

50. De nuevo, afectando el cuarto pilar del Trabajo Decente.

También es una de las causas de la baja inversión en formación para el trabajo directa de los empresarios y por tanto es restricción para el aumento de la productividad. En general, desincentivar la formación de relaciones laborales de largo plazo afecta la capacidad de aprendizaje de los trabajadores y la consolidación de las empresas en el país.

Siendo ésta una de las grandes problemáticas en materia de vulneración de derechos, Bogotá debe iniciar acciones para su regulación. Como se mencionó, debe promoverse una alta gestión para el rediseño institucional del mercado de trabajo del país y en consecuencia de la ciudad. Lograrlo implica realizar estudios detallados sobre la problemática, que hasta el momento no se han desarrollado. Es posible que la información estadística sea insuficiente y deban realizarse registros administrativos por parte del Ministerio del Trabajo.

El segundo problema fundamental que afecta el pilar de derechos en el trabajo de la concepción del Trabajo Decente, está relacionado con la legalidad en las relaciones laborales. Esta problemática está dividida en dos dimensiones. En la primera, todas aquellas vulneraciones sobre las condiciones de empleo de los trabajadores y de los empresarios. Como se ha dicho, no existen registros oficiales sistemáticos sobre querrelas presentadas en la rama judicial.<sup>51</sup> Y en la segunda, lo que comúnmente se ha denominado informalidad, pero que podría definirse mejor como la ausencia de una vinculación legal en las relaciones de trabajo.

---

51. Para responder a esta problemática, debe fortalecerse la institucionalidad para el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, conformando sistemas de información para conocer el efectivo acceso a derechos y su restitución; consolidar las acciones de inspección, vigilancia y control del trabajo; y crear espacios de registro e información sobre las diferentes formas de vinculación laboral. Los procesos en la justicia laboral también son de esencial fortalecimiento.

Y finalmente, la tercera gran problemática sobre los derechos en el trabajo del tercer pilar del Trabajo Decente, está asociada a la vulneración de derechos de poblaciones concretas. Se trata de una discriminación adicional a la espacial y social presentada en las secciones anteriores. La probabilidad de acceso a un empleo y la calidad del mismo dependen en Bogotá de si se es afrodescendiente, indígena, persona con discapacidad, mujer, joven, adulto mayor, pobre extremo, desplazado, habitante de la calle, población LGBTI, entre otras poblaciones. Cada una de éstas establece una relación particular con el mercado de trabajo, casi siempre desde la precariedad y la vulneración. Un espectro amplio de transformación de estas condiciones debe ser abordado por las políticas sociales y laborales de la ciudad, pues deben superarse los programas de impacto reducido y desarticulado que en muchos casos han caracterizado a los dirigidos a estas poblaciones.

Según se descende sobre cada uno de los pilares del Trabajo Decente se hace evidente que es más difícil su realización: el acceso a un empleo sin ninguna clase de protección y regulación (primer pilar), es menos complejo que a uno con la garantía de la protección social (segundo pilar). Un empleo con protección social es más probable que uno que contenga ésta y además se garantice una vinculación laboral legal (tercer pilar). Finalmente, un empleo con protección social, vinculación laboral legal y espacios para el diálogo social (cuarto pilar), es sumamente difícil de evidenciar y obtener.

El Trabajo Decente puede verse, en consecuencia, como un tejido que paulatinamente se va elaborando, o un camino que se va andando. Ello matiza los alcances y las posibilidades de la política.

Corresponde a los gobiernos y las sociedades interpretar este ritmo de construcción y las interrelaciones entre

factores y pilares. Efectivamente los resultados del Trabajo Decente dependen de la interrelación implícita entre los distintos pilares, muchas veces de manera imperceptible.

Para el caso Bogotá lo señalado se hace más preciso. Hemos señalado en las anteriores páginas que la ciudad – salvo por las segmentaciones espaciales y sociales–, tiene comportamientos aceptables en sus indicadores laborales, pero que su situación es más compleja cuando se trata de acceso a la protección social, y que esta última está mediada por la forma de vinculación laboral. Esta interrelación, y en específico la estructura de contratación, afecta las condiciones de los primeros pilares, generándose círculos viciosos o virtuosos según la posición de cada persona en el espacio social. Esto nos muestra espacios posibles para construir una política de Trabajo Decente de manera integral.

Existe una problemática que atraviesa los cuatro pilares del Trabajo Decente: la vulneración de derechos fundamentales en el trabajo. Un ejemplo triste y dramático es el trabajo que muchas niñas, niños y adolescentes deben realizar. En esto hay un camino amplio por recorrer y la política debe abordarlo directa y contundentemente.

### *Las relaciones laborales están desreguladas*

En el inicio de esta sección se esbozó la problemática en torno a la estructura de contratación de la ciudad y del país. En esta subsección buscamos evidenciar esta circunstancia y sus implicaciones, reconociendo que deben realizarse estudios posteriores con información administrativa (por ejemplo los registros de la PILA, pues las estadísticas disponibles no son suficientes).

La encuesta de calidad de vida del año 2007 nos señala que de los 2.772.976 ocupados para la fecha, el 56,4% tenía contrato de trabajo, la población restante no lo tenía. En otras palabras, cerca de la mitad de la población trabajado-

ra no tiene ninguna relación legal con su empleador, o se encuentra en actividades independientes donde no existen obligaciones normativas que propendan por una protección especial en su trabajo. Este gran vacío tiene entrecruzamientos con lo que tradicionalmente se ha definido como “informalidad”, pues la cifra de trabajo no registrado (sin contrato) y la de informalidad son cercanas y tratan de manifestar la misma problemática.<sup>52</sup>

El trabajo no registrado es un problema severo incluso en los sectores identificados en las secciones anteriores como privilegiados, evidenciándose dificultades en la calidad de sus relaciones laborales. El mapa 5 nos permite ver la distribución espacial de los ocupados con contrato de trabajo.

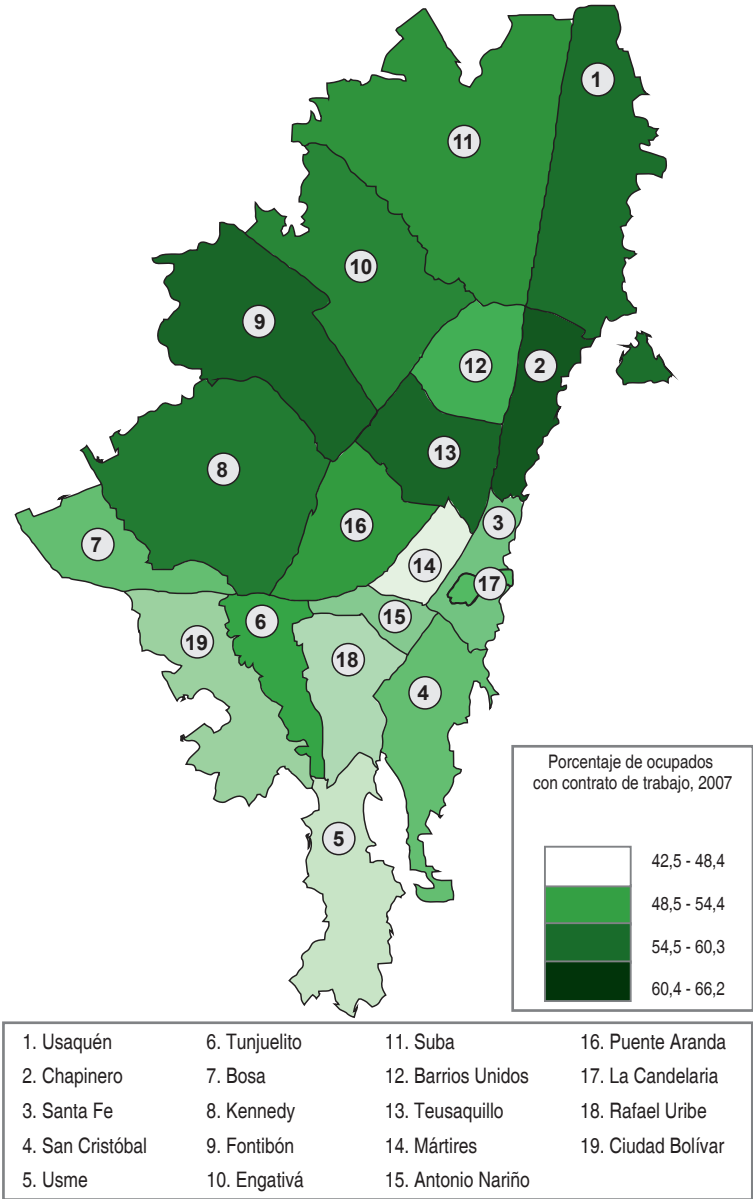
La localidad de la ciudad con mayor participación de ocupados con contrato de trabajo es Chapinero (66,2%), cifra reducida, sobre todo si se compara con los indicadores previamente señalados de educación, pobreza y seguridad social. En todo caso, como ocurría anteriormente, la zona norte de la ciudad tiene más inclinación a estar cubierta por los beneficios derivados de una relación de trabajo de calidad, aunque resaltando nuevamente que con participaciones medianas. A éstas, las acompañan otras localidades que no tenían desenvolvimientos altos, como Fontibón (65,8%) o Kennedy (61,3%).

Usaquén tiene una participación de los ocupados con contrato de 63,9% y Teusaquillo de 65,5%. Es evidente que en materia de relaciones laborales Bogotá tiene un déficit

---

52. Es complejo dentro de los indicadores que proporciona el DANE, distinguir las estructura de contratación de la ciudad, pues no existen preguntas que desagreguen cada una de las categorías anteriormente citadas, o no se permite conformar plenamente la estructura, o la significancia estadística puede no resultar adecuada. Se sugiere, para posteriores desarrollos, realizar los análisis desde los microdatos, los cuales no se cuentan para esta investigación.

**Mapa 5. Ocupados con contrato de trabajo en Bogotá (ECV, 2007)**



Fuente: ECV (2007), cálculos del autor

grande, incluso en las localidades citadas como de mejores desempeños. Si bien éstas tienen indicadores positivos de acceso al empleo y protección social, no es lo mismo en la naturaleza de su vinculación laboral, manifestando que la política no sólo debe focalizarse en sectores específicos sino que debe tener una visión de globalidad que enfrente las distintas situaciones de las localidades.

Sorprende que Mártires tenga la menor participación (42,5%), pues en los restantes indicadores tenía desempeños no tan bajos. Esta zona de la ciudad se caracteriza por el comercio de autopartes, la presencia de habitantes de la calle y de trabajadores/as sexuales, lo que quizás incida en este comportamiento. Es claro que las microactividades contribuyen al establecimiento de relaciones de trabajo no legalizadas.

El censo de *Infocomercio* de la firma Servinformación, puede manifestar el tamaño de estas microactividades que en su mayoría están fuera del alcance de la regulación laboral.<sup>53</sup> Éste señala los principales comercios de Bogotá según número son:

- i) Tiendas de barrio (20.397)
- ii) Salones de belleza (9.734)
- iii) Restaurantes tipo “corrientazo” (8.567)
- iv) Misceláneas (5.609)
- v) Cafés internet (6.831)
- vi) Panaderías (6.821)
- vii) Cafeterías (4.566)
- viii) Papelerías (3.861)
- ix) Droguerías (3.617)
- x) Almacenes de calzado (1.108)

---

53. Información proveniente del artículo “Misceláneas y cafés Internet, desvares de los colombianos”, *El Tiempo*, 21 de febrero de 2012.



Si dentro de estas actividades se considera que cubren a varios empleados por establecimiento, y contando la posibilidad de varios turnos, es posible que estas cobijen a más 300 mil trabajadores (8% de la población ocupada), muchos de ellos sin vinculación laboral legal. La política laboral de la ciudad puede establecer espacios de registro de los contratos de trabajo, por ejemplo en oficinas de empleo como un servicio adicional, y la realización de mecanismos expeditos vía internet tal como ocurre con la PILA. De hecho, esta última necesariamente debería estar atada a un registro de contratos de trabajo. Esto coadyuvaría a la formalización de las actividades.

Diversas poblaciones y actividades bajo esquemas desregulados o proclives al no respeto de los derechos en el trabajo podrían citarse. Sin embargo, este estudio no presenta este enfoque:<sup>54</sup> voceadores de prensa, vendedores/as por catálogo, trabajadores/as sexuales, taxistas, trabajadores de la construcción, entre muchas otras poblaciones, fuera de las listadas anteriormente, están en una crítica situación. Para el caso de los taxistas, se evidencia una alta vulneración de los derechos en el trabajo y unas condiciones precarias de desarrollo de la actividad. Es claro que dicha actividad podría asumir los costos de los diferentes pilares del Trabajo Decente, pero en virtud al diseño institucional, a la ausencia de voluntad para asumir dichos costos, y a la operación misma del sector, esto no se ha logrado. La consecuencia es una protección social parcial; una fragilidad en la nego-

---

54. Esto se debe a que el estudio busca configurar una estructura global del empleo y de las relaciones laborales en Bogotá desde la perspectiva del Trabajo Decente, lo que no permite entrar en cada uno de los detalles derivados de los análisis que presenta. Invitamos a todo/as los investigadores/as a abordar y desarrollar cada una de las dimensiones y especificidades concretas. Esto, entre otros puntos, es esencial para el diseño de políticas más detalladas.

ciación laboral; la dificultad en el acceso a derechos; y unas condiciones de trabajo extremas. De manera informal, se evidencia que buena parte de los conductores tienen jornadas de trabajo diarias de 14 horas o más, tiempo que está bastante lejos de las 8 horas consagradas por la ley. Todos los sectores críticos urgen de acciones concretas.

La información anteriormente presentada, se complementa con la que trae la ECV del 2007 sobre la ocupación de los independientes. El 24,3% trabaja en su oficio (plomero, taxista, doméstico/a por días, etc.); el 23,1% bajo la modalidad de prestación de servicios; el 12,3% trabaja por obra; el 6,1% lo hace por comisión únicamente; el 19,1% tiene un negocio de industria, comercio, servicios o una finca; y el 15% trabaja en otras formas. En general 710.570 trabajadores, para el período de la encuesta, están bajo la modalidad de independientes; un amplio espectro para abordar las problemáticas en materia de relaciones laborales.

Finalmente, concluyendo el análisis espacial del mapa 5, los espacios del sur de la ciudad, fuera del desenvolvimiento crítico de las variables sociales y laborales expuestas anteriormente, también presentan serios problemas en el acceso a contratos de trabajo. Si bien en este caso la problemática es más compleja que la del resto de localidades, puesto que el ingreso promedio per cápita es inferior al salario mínimo, podemos evidenciar la conformación de una zona de exclusión laboral y social plena. Urgen medidas sobre estas localidades.

*Las relaciones laborales son duales: existen empleos relativamente estables y otros con una alta rotación*

Siguiendo con la encuesta de calidad de vida del año 2007, se encuentra que los ocupados con contrato en la modalidad de término indefinido alcanzaron el 71,3%, o el 36% de todos los ocupados. La cifra dentro de los trabaja-

dores registrados es de importancia, pero se matiza cuando se mira a la totalidad de los ocupados. Con todo, a diferencia del resto del país, Bogotá tiene la tendencia a fomentar relaciones laborales de largo plazo dentro de los vinculados legalmente, pues los trabajadores con contrato a término fijo alcanzan el 27,8%.

No tenemos a disposición una serie histórica de estas cifras, pero las anteriores pueden manifestar una evidencia inicial de una importante rotación en los puestos de trabajo. De quienes tienen contrato a término fijo, la mayor parte (65,2%) tienen contratos que duran entre 7 y 12 meses, 18,3% duran entre 4 y 6 meses, y 12,9% entre 1 y 3 meses. La distribución espacial de esta rotación es heterogénea, tal como se ve en el mapa de *porcentaje de ocupados con contrato a término fijo cuya duración está entre 7 y 12 meses*, en el anexo.

Las cifras de trabajadores independientes bajo la modalidad de prestación de servicios, pueden indicar uno de los mecanismos de rotación de empleos utilizados por las empresas. El 23,1% están bajo esta modalidad de vinculación, que su vez es de las participaciones más altas dentro de los independientes. Su distribución espacial está en el mapa 6.<sup>55</sup>

Mientras las localidades más vulnerables tienen menor participación de sus trabajadores en la prestación de servicios, por ejemplo San Cristóbal con el 10,2% de los independientes, o las restantes localidades del sur promediando el 20%, las más privilegiadas tienen participaciones más grandes. Chapinero alcanza el 41,6%, y Usaquén y Teusaquillo el 35,7%, entre las más representativas. Es posible que para

---

55. Las cifras de la encuesta de calidad de vida no hacen referencia explícita, como se ha dicho, de si el contrato de trabajo que declaran tener los trabajadores es uno reglado por el CST. En el caso de las personas vinculadas por prestación de servicios, éstas pueden estar en la modalidad de “contrato” que trae la encuesta. No disponemos información sobre la magnitud en este cruce de información.

el tipo de actividades que realizan los habitantes de estas localidades sea eficiente y adecuada. A esta clase de vinculación, o de nuevo, la información evidenciaría una alta rotación de los empleos en los sectores más privilegiados.

No es claro si lo anterior se trata de mecanismos de elusión de la vinculación laboral por medio del CST, o si dichas actividades por esencia presentan dicha rotación. En todo caso, una alta rotación en puestos de trabajo necesita de una institucionalidad que proteja a los trabajadores ante la reducción de los ingresos, y haga más eficiente y menor, tanto para los trabajadores como los empleadores, los tránsitos en el mercado de trabajo.<sup>56</sup>

La tabla 8 reporta información adicional sobre la rotación en los puestos de trabajo. En un solo año, el 31% de la población ocupada de la ciudad cambia su puesto de trabajo, sobre todo de 6 meses a un año (12,9%). En los primeros seis meses lo hacen el 18,1%.

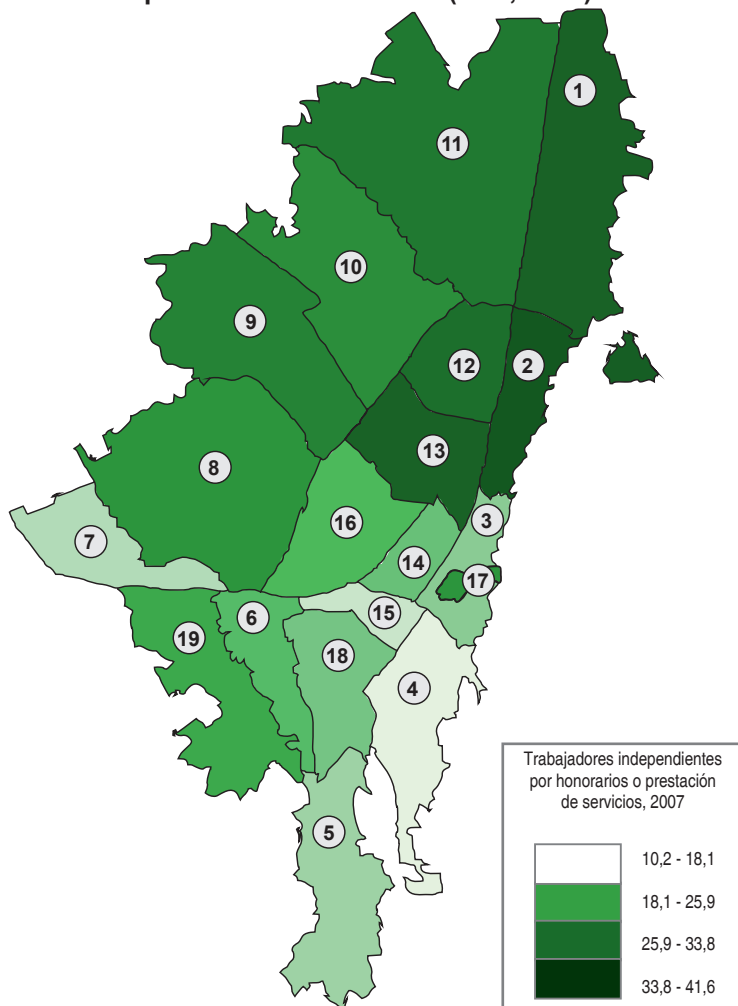
Entre 1 y 2 años, lo que podría denominarse como una rotación intermedia, el 15,2% de los ocupados cambian de trabajo o tienen una antigüedad de este tiempo. Una conclusión de importancia puede extraerse: en dos años casi la mitad de la población ocupada cambia de trabajo.

Quienes tienen una antigüedad entre 2 y 5 años son el 27,2%, y mayor a cinco años el 26,6%. Es evidente que la política de Bogotá debe dirigirse hacia la construcción de relaciones laborales de largo plazo, la disminución en la rotación de las actividades, y la protección de todos los riesgos en los tránsitos en el mercado de trabajo.

---

56. La baja rotación en los sectores del sur de la ciudad, podría indicar que los trabajadores se vinculan en labores más estables, o que éstos se encuentran fuera de vinculaciones laborales legales. En este último caso no se trataría de una mejor situación laboral, sino de un síntoma de un proceso de exclusión. Nuestra información no permite corroborarlo.

**Mapa 6. Trabajadores independientes por honorarios o prestación de servicios (ECV, 2007)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: ECV (2007), cálculos del autor

**Tabla 8. Antigüedad en la empresa donde trabaja en Bogotá, 2009**

Menos de 3 meses	9,7%
De 3 meses a menos de 6 meses	8,4%
De 6 meses a menos de 1 año	12,9%
De 1 año a menos de 2 años	15,2%
De 2 años a menos de 5 años	27,2%
5 años o más	26,6%

Fuente: CCB (2010), a partir de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2008-2009.

*Las prestaciones laborales de los asalariados sólo llegan a poco más de la mitad de esta población*

La regulación del mercado de trabajo en Bogotá ocasiona que los trabajadores registrados, es decir aquellos bajo un vínculo legal, tengan accesos diferenciados a derechos laborales específicos. En otras palabras, los beneficios de alguien vinculado por el CST son diferentes a los que se obtienen al ser contratado, por ejemplo, por una orden de prestación de servicios; lo mismo puede establecerse con todas las formas de vinculación laboral.<sup>57</sup>

Dentro de la totalidad de los ocupados de la ciudad una parte importante no se encuentra bajo ningún tipo de vínculo legal (de quienes más adelante haremos una aproximación con la denominación “informalidad”) y otros que sí, que hemos llamado registrados. A su vez, esta población registrada, según la categorización del DANE, se divide en asalariados e independientes (o no asalariados). Los asalariados están compuestos por obreros o empleados de empresas particulares; y por los obreros o empleados del go-

57. Ver inicio de esta sección.

bierno. Así mismo, los independientes se componen de empleados domésticos; jornaleros o peones; trabajadores por cuenta propia; y por patrones o empleadores, entre otros.

La tabla 9 nos permite ver los beneficios laborales que reportaron los trabajadores asalariados en Bogotá para el año 2009.

Alrededor del 60% de los trabajadores asalariados tienen como beneficios laborales vacaciones, primas, cesantías, subsidios de transporte y de vestuario, entre otros. Éstos pueden corresponder a los derivados de una vinculación laboral por medio del CST.<sup>58</sup> Se constata de esta información, de nuevo, la alta exclusión y vulneración de derechos, pues el 40% de la población asalariada está al margen de estos beneficios.

**Tabla 9. Asalariados del sector privado: beneficios recibidos por su trabajo en Bogotá, 2009**

Vacaciones, primas y cesantías	56,8%
Vacaciones con sueldo	60,3%
Prima navidad	61,7%
Cesantías	60,9%
Otros beneficios	59,8%
Subsidio de transporte	55,7%
Subsidio de vestuario	35,4%
Otros	17,6%

Fuente: CCB (2010), a partir de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2008-2009.

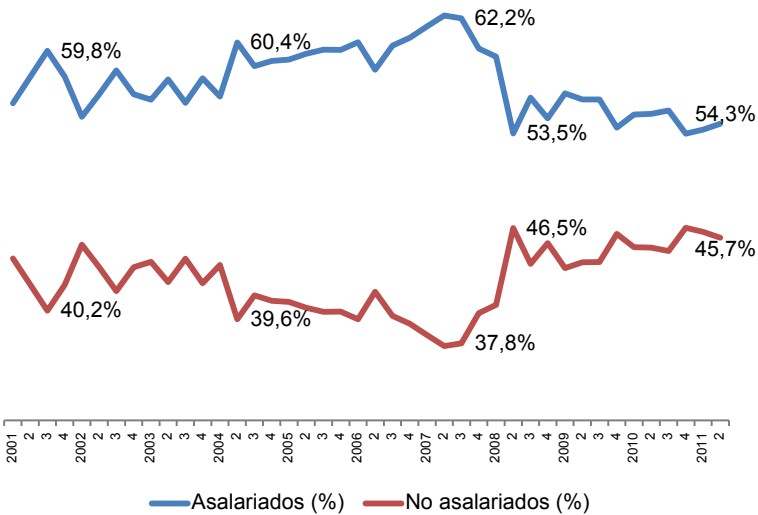
### *El empleo no asalariado crece en Bogotá*

Al empleo asalariado generalmente se le ha considerado como moderno y más inclinado a asumir los derechos

58. Recordando que la formulación de las preguntas no precisa con exactitud las formas de vinculación laboral.

en el trabajo (López 2007), a pesar de las anteriores evidencias.<sup>59</sup> Mientras que al no asalariado o independiente se le ha visto como el que menos respeta dichos derechos, y el que por sus condiciones tiene una productividad más baja y por tanto suele tildarse como no moderno. Las participaciones entre estas clases de empleo dentro del total, se muestran en el gráfico 15.

**Gráfico 15. Empleo asalariado y no asalariado en Bogotá, 2001-2011**



Fuente: DANE-GEIH, de 2001 al segundo trimestre de 2011.

Un poco más de la mitad de la población de Bogotá es asalariada, en promedio 57,6% para el período de observación; mientras que la no asalariada se encuentra alrededor

59. En este caso, como se mostró, casi la mitad del empleo asalariado no tiene acceso a los derechos en el trabajo, lo que indicaría que en el empleo no asalariado o independiente la situación es aún más crítica. De esta última población lamentablemente no tenemos información detallada.



del 42,4%. Con el gráfico 15 queremos extraer una conclusión central sobre el empleo en Bogotá en la última década: existe un paulatino crecimiento de la población no asalariada, específicamente desde el año 2007, indicando que en el último tiempo la ciudad ha crecido generando empleo no moderno y con serios problemas de respeto a los derechos en el trabajo. Las cifras señalan una situación crítica que debe ser abordada: es posible que uno de los impactos de la crisis económica internacional haya sido la transformación del empleo en la ciudad. Si bien la tasa se ha recuperado (gráfico 15), no lo ha hecho la composición entre los empleos.

Veamos en detalle los movimientos. Mientras que el promedio de los asalariados antes del tercer trimestre de 2007 era del 58,8%, que es el punto de cambio en las clases de empleo en la ciudad, posterior al segundo trimestre de 2008 pasa al 55%, 3,8 puntos porcentuales menos. De allí en adelante los movimientos se mantienen sobre esta cifra. Así mismo, el empleo no asalariado crece los mismos puntos porcentuales y su dinámica es la contraria a lo expuesto con los asalariados.

Igualmente puede hacerse un análisis de brechas, lo cual manifiesta mejor el cambio estructural. Mientras la brecha promedio hasta el tercer trimestre de 2007 era de 17,3 puntos porcentuales, es decir, los asalariados superaban a los que no lo eran en esta cifra,<sup>60</sup> dicha brecha promedio cae desde el segundo trimestre de 2008 a 9,9 puntos porcentuales, es decir, 7,4 puntos menos. Un cambio absolutamente significativo y de suma importancia, un gran reto para la política en el propósito de revertir esta situación y de

---

60. Por ejemplo, la brecha más grande se presentó en el primer trimestre de 2006: los asalariados representaban el 60,4% y los no asalariados 39,6%, la diferencia de estos es la brecha: 20,8 puntos porcentuales.

crear mecanismos que impidan que en las crisis se pierda el acceso a derechos por parte de los trabajadores.

El pilar de derechos en el trabajo del Trabajo Decente, se vulnera en Bogotá desde varias vías (no sólo para los asalariados):

- i)* No se logra el acceso a los derechos porque se carece de una vinculación legal.
- ii)* No se logra el acceso a la totalidad de los derechos, a pesar de que se cuenta con una vinculación legal, porque la vinculación no corresponde al CST.
- iii)* No se logra el acceso a los derechos, porque la vinculación laboral se da en una forma diferente al CST, cuando por la naturaleza de la actividad se debería estar contratando por esta forma.
- iv)* No se logra el acceso a los derechos, porque a pesar de que la vinculación es legal, las empresas no pagan la totalidad de las prestaciones laborales y/o derechos que le corresponden al trabajador.

La tabla 9 nos permite extraer conclusiones adicionales. Generalmente en los análisis sobre derechos laborales se pasan por alto las prestaciones laborales que durante el proceso histórico los trabajadores han logrado, los cuales pueden relativamente sintetizarse en los beneficios descritos en la tabla. Estas prestaciones son derechos adquiridos que en las relaciones laborales de la ciudad se están vulnerando, según la información de la encuesta longitudinal. Existen otros aspectos invisibles para la información al alcance, pero que pueden deducirse de las bases de información originales, y que también pueden manifestar vulneraciones: jornadas de trabajo, horas extra y empleos secundarios, entre otros.

Las diferencias en cada uno de los porcentajes pueden atribuirse al proceso estadístico de la encuesta longitudinal,

pues un trabajador vinculado a través del CST debe recibir todas las prestaciones anotadas. Sin embargo, es posible que haya evidencias del no pago o acceso a dichas prestaciones, incluso cuando la legislación así lo establece. En definitiva, en materia de relaciones laborales y derechos en el trabajo, tanto Bogotá como Colombia deben avanzar en la configuración de encuestas especializadas y registros administrativos pertinentes.

### *La informalidad es elevada y está localizada*

Al término “informalidad” se le han asociado diferentes problemáticas laborales, la mayoría de ellas vinculadas a la precariedad de las ocupaciones. Cuando una actividad es reconocida por el déficit en su calidad, se le suele denominar “informal”. También se le llama así a las actividades realizadas en la calle, o a las que tienen muy baja remuneración, o incluso aquellas urbanas donde el valor agregado a los productos es mínimo. Y como “informal” también se reconoce a las ocupaciones que no reciben el pago de la seguridad social. En general, hay una amplia discusión sobre el término, y ello no sólo desde el ámbito cotidiano sino también en el académico.

Como concepto, la informalidad nace en el anterior modelo de desarrollo, el denominado *industrialización por sustitución de importaciones*. Este quería caracterizar a los empleos que se distanciaban del prototipo que generaba, y que esperaba que generara la dinámica del desarrollo: empleos en el sector industrial, en grandes empresas, con vinculación indefinida, con importantes prestaciones sociales y laborales, con negociación sindical, y con una historia laboral del trabajador de principio a fin dentro de la compañía. El empleo informal fue visto como aquel “atípico” o diferente al señalado. Dicha visión se ha preservado incluso después del cambio de modelo de desarrollo, a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado.

La consecuencia directa de esta falta de claridad es la multiplicidad de definiciones, además de la ausencia de caracterizaciones de fenómenos disímiles, que se han querido abordar dentro de un sólo término. Para el desarrollo de este documento no es apropiado su utilización, salvo para la ilustración de una problemática particular, como enseguida se mostrará. Un término más preciso, de acuerdo a lo visto en las anteriores páginas, es el de *empleo no registrado* o *empleo sin vínculo legal*, lo cual implica que el trabajador no recibe un conjunto determinado de derechos.<sup>61</sup>

La OIT aconseja medir el trabajo informal como la adición de las siguientes características (CCB, 2010):

- empleados particulares y obreros que trabajan en establecimientos, negocios o empresas de hasta diez personas;
- trabajadores familiares sin remuneración;
- trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
- empleados domésticos;
- trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales;
- y los patrones o empleadores de empresas de cinco trabajadores o menos.

De la suma de estas características proviene la cifra de trabajo informal,<sup>62</sup> la cual debe interpretarse únicamente

---

61. Dichos derechos son elementos de diferentes visiones de “informalidad”, por ejemplo en lo relativo a ingresos o a seguridad social. Por otro lado, asumir un concepto como el de empleo sin vínculo legal, implicaría profundizar en la discusión y ser exigentes en materia de política laboral. Por ejemplo, actualmente se asume como trabajadores formales a aquellos afiliados al sistema de seguridad social integral, lo cual puede resultar insuficiente.

62. Adicionalmente se excluye a los obreros o empleados del gobierno.

como una aproximación a la problemática.<sup>63</sup> El DANE ha asumido esta definición, la cual es aplicada en las encuestas de hogares que desarrolla y su resultado es la información oficial de Colombia sobre la materia.<sup>64</sup> Mostramos enseguida sus características para Bogotá, como *proxy* de *empleo sin vínculo legal*.

El gráfico 16 muestra la tasa de informalidad de las trece principales ciudades del país, para el período julio-agosto de 2011.

La informalidad en las principales ciudades de Colombia es sumamente alta, más de la mitad de los trabajadores del país se encuentran en esta condición, lo que evidencia serios problemas de legalidad en las relaciones laborales. El 51,4% de los ocupados de las trece principales áreas son informales.

Podría pensarse, como consecuencia del gráfico 16, que Bogotá se encuentra en buena posición respecto a esta problemática. Si bien tiene el mejor desempeño, pues tiene la informalidad más baja con una tasa del 46,1%, y el resto de ciudades tienen tasas muy altas como Cúcuta y Montería con 68,7% y 66,2% respectivamente, resulta profundamente preocupante el grado de exclusión para una ciudad como la capital del país.

Que casi la mitad de la población ocupada sea informal significa que sus condiciones de trabajo, desde la perspectiva del *empleo sin vínculo legal*, son vulneradas. Los marcos legales no pueden intervenir para proteger las relaciones de trabajo, además de que los parámetros que definen sus condiciones suelen ser los más deficientes: en remuneración,

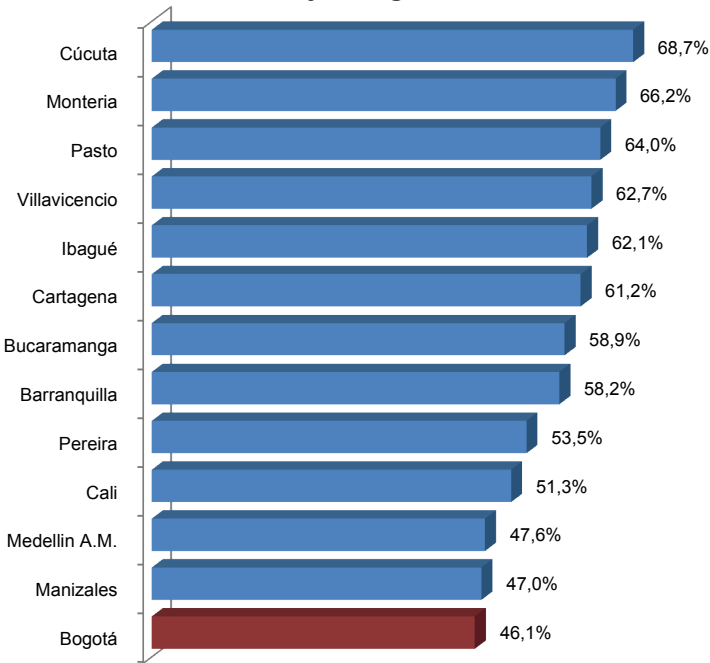
---

63. Por ejemplo, se estima que en el ámbito de las pequeñas empresas está la mayoría de personas informales.

64. Actualmente se incorpora la recomendación del grupo DELHI, hecha en el 2001, el cual reduce la barrera de la primera característica a cinco trabajadores (CCB, 2010).

horarios de trabajo, enfermedad y accidentes de trabajo, seguridad social, y diálogo social. En esta última, las perspectivas de lograr acceso a una pensión son bastantes limitadas, a pesar de los esquemas de solidaridad y subsistencia que tiene el país.

**Gráfico 16. Tasa de informalidad trece principales ciudades, julio-agosto, 2011**

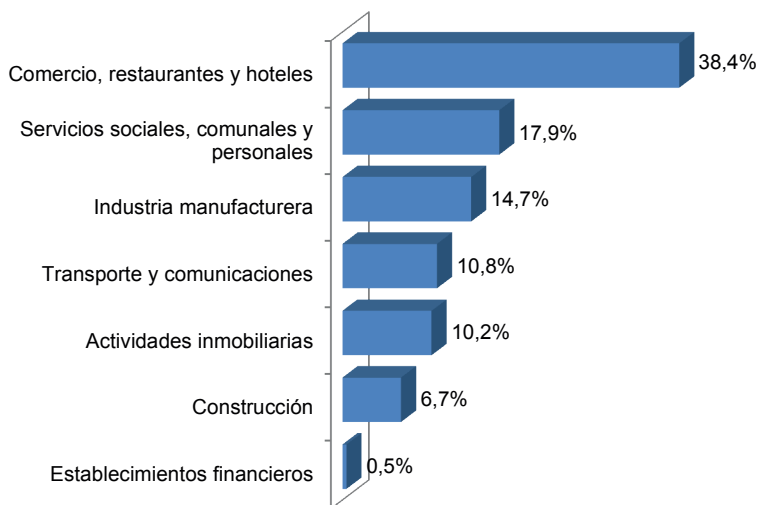


Fuente: DANE, GEIH.

No se trata de los costos laborales que presenta el mercado de trabajo de la ciudad y de Colombia, como frecuentemente se ha argumentado. Si bien bajo algunas condiciones éstos pueden afectar la informalidad, la mayor causa de esta problemática es el no respeto a las normas de la legislación colombiana. Y éste es un fenómeno cultural y social.

Como antes se ha señalado, existe un espectro amplio de elementos que posibilitan el no respeto de los derechos en el trabajo, el cual generalmente se presenta en las microactividades de la ciudad. Ello es un gran reto para la política laboral, pues si bien la exigencia en protección laboral y respeto de dichos derechos debe ser una tarea de corto plazo, la transformación de las actividades que lo sustentan es una de mediano y largo plazo.

**Gráfico 17. Población informal según actividad económica en Bogotá, abril-junio de 2010**



Fuente: CCB (2010), basados en DANE, GEIH.

El gráfico 17 nos muestra información para la población informal según actividad económica.

La informalidad en Bogotá se concentra en el sector terciario de la economía, justamente en donde se localizan las actividades de autoempleo y las empresas más pequeñas. Existe coincidencia con el listado de microactividades

mostrado previamente, el cual desde las tiendas de barrio, pasando por las panaderías y cafés internet, hasta las droguerías y almacenes de calzado, pueden ser espacios receptores de población informal. Una revisión normativa y operacional de estas actividades puede dar luces de una política eficaz para el respeto de los derechos; en el corto plazo, el esquema de protección debe adaptarse a las condiciones de trabajo y no lo contrario.

El 38,4% de la población informal se encuentra en comercio, restaurantes y hoteles. Actividades que además de lo señalado anteriormente, tienen un estímulo concreto en el actual modelo de desarrollo de la ciudad. La discusión sobre la superación de la informalidad también debe estar acompañada de la del fortalecimiento del modelo de Bogotá y el país. A la cifra anterior, se suman los servicios sociales, comunales y personales con el 17,9%, y las actividades inmobiliarias con el 10,2%, ambas del sector terciario de la economía.

Transporte y comunicaciones tienen el 10,8%. Es evidente que las políticas en materia de modernización del transporte en la ciudad deben considerar las condiciones laborales de los trabajadores. De la misma manera, los procesos de reestructuración que se han adelantado en los últimos quince años y que continuarán en los siguientes quinquenios, deben considerar una readaptación laboral efectiva de los conductores. El diálogo social y la concertación de las sucesivas transformaciones son fundamentales, pues existe un riesgo muy alto de precarizar e informalizar a los actuales operadores del servicio.

La industria manufacturera tiene el 14,7% de la población informal. Una cifra sorprendente, pues esta clase de actividades son de una localización relativamente sencilla para las acciones de inspección, vigilancia y control. De la misma manera, la amplitud de las actividades sugeriría la capacidad de asumir el pago de los derechos. Este sector



merece un cuidadoso análisis y la puesta en marcha de acciones concretas.

Construcción representa sólo el 6,7% de la informalidad. Para este caso, no se cuenta la participación dentro del total de los trabajadores del sector, pues siempre se le ha localizado como un receptor de informalidad. También merece un cuidadoso análisis y acciones concretas para la protección de los trabajadores, pues están ubicados en un sector con un alto riesgo de enfermedad y accidente laboral, y de posibilidad de vulneración de derechos. La probabilidad de ascenso social de un trabajador de la construcción es limitada, así que merece una protección especial.

Los establecimientos financieros tienen un 0,5% de la población informal. Por su condición, esta actividad es ampliamente regulada, sus retos se localizan más en el respeto del diálogo social incluyendo la negociación colectiva.

En definitiva, según la información vista, una política de formalización laboral debe examinar las condiciones de operación de las actividades, la clase de vulneración de derechos que presenta, y complementarla con acciones de transformación cultural, de inspección, vigilancia y control, y de modificación de incentivos. Un ejemplo clásico es el del sector de los taxistas, el cual por su condición podría asumir los costos de protección laboral, además las autoridades están en la posibilidad de regulación de las condiciones de trabajo. Esto implica la participación de dueños de empresas y de taxis, de los propios conductores, y de las autoridades locales y nacionales.

En esta actividad existe una amplia vulneración, entre otros puntos, en el horario de trabajo, donde es visible un tiempo de dedicación diaria de más de 15 horas. Los taxistas merecen una política integral como la señalada, así como todos los sectores anteriormente expuestos. Un entrecruzamiento de las condiciones sectoriales y laborales,

son esenciales para el desarrollo de dicha política desde la visión del Trabajo Decente.

### *La discriminación es profunda e invisible*

Bogotá es una ciudad que está segregada espacial, laboral y socialmente, con mecanismos e incentivos imperceptibles que perpetúan constantemente las condiciones de inequidad en la que históricamente muchas poblaciones han vivido. En los últimos tiempos grandes migraciones de personas, fruto del violento desplazamiento forzado o de la crítica situación laboral de las regiones, han acrecentado el número de sus habitantes complejizando las dinámicas de segregación. A la localización espacial de poblaciones vulnerables y vulneradas, se le suman en la actualidad subpoblaciones que en razón a su condición y a la naturaleza de su historia personal, son objeto de diferentes discriminaciones.

Pero no existe una linealidad en estas afirmaciones. Paulatinamente, como lo mencionamos al comienzo de este documento, Bogotá se convierte en una sola Colombia, derribando históricos límites entre clases, regiones y culturas. Situación distinta de la que ocurre en otras regiones del país. A pesar de esto, el proceso en algunas dimensiones puede resultar demasiado lento. Los diferentes regionalismos en la ciudad consolidan una cultura colombiana, pero en el trasfondo persiste una división de ocupaciones según la zona geográfica donde proceda el trabajador. Para los nuevos bogotanos aplica también la segmentación en el mercado de trabajo.

Existen múltiples discriminaciones: por la edad o el género, por la opción sexual y de vida, por el color de la piel, por la capacidad económica, por el nivel educativo, por la zona donde se habita, por la procedencia regional, e incluso por la razón por la que se llegó a la ciudad. La discriminación es un fenómeno complejo, sin embargo existe

un factor común en cada una de las anotadas: el acceso al trabajo y más aún, al Trabajo Decente, está segmentado y restringido.

La crítica situación de los habitantes de la calle pasa desapercibida, a pesar de lo evidente de las circunstancias en la que se encuentran estos seres humanos. En sectores concretos de la ciudad, principalmente hacia el centro de ella, se concentran grandes grupos dedicados al reciclaje, a la mendicidad, al hurto, al tráfico de estupefacientes, y al consumo de los mismos. Y esto sin distinción de género o de edad. Tanto niños y niñas, como adultos, hombres y mujeres, y adultos mayores, se ven envueltos y atrapados en este tipo de trances. Una ciudad como Bogotá no puede permitir el sufrimiento de estas poblaciones, cuando la posibilidad financiera para resolverla desde hace lustros está a su alcance.

El *V Censo de habitantes de la calle en Bogotá* (Ramos y otros, 2009), mostró que en el año 2007, 8.385 habitantes de la calle vivían y sobrevivían en Bogotá. Al mismo tiempo, la *Rendición de cuentas 2009, sector integración social* (SDIS, 2010) informaba que Bogotá tenía como meta:

Atender anualmente 5.600 ciudadanos habitantes de la calle con intervención integral en salud, alimentación, arte, cultura, territorio, seguridad y convivencia en hogares de paso día y noche.

Tal nivel de cobertura podría indicar que se está a pocos pasos de superar una problemática tan compleja y dolorosa. Lamentablemente, a poco tiempo de establecerse las cifras del VI censo, la realidad no parece ser ésta. Sin datos concluyentes, pero conociendo a primera vista la dinámica en varias de las calles de la ciudad, no parece que se estén logrando buenos resultados.

Puede realizarse en este punto un paréntesis, señalando que se encuentran avances de importancia en materia de

infancia y adolescencia con las acciones del *Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud* (Idipron). Sin embargo, desde una visión global, la problemática de los habitantes de la calle es acuciante y persistente.

La política dirigida a esta población debe reformularse. Es indispensable realizar estrategias integrales y con sentido de mediano y largo plazo, al tiempo que complementarse con políticas activas de mercado de trabajo –algunas presentadas en secciones anteriores–, y con programas específicos de inclusión social y laboral. Estos últimos con componentes de formación para el trabajo, aprendizaje en empresas específicas, subsidio de salarios, y construcción de historias laborales. De la misma manera, deben promoverse alternativas laborales de largo plazo, evitando que las ocupaciones a las que se dedican las personas sean de bajo valor agregado. El reto es profundo, pero sus frutos serían trascendentales.

La población afrocolombiana ha sido discriminada históricamente. Hace presencia en las zonas más vulnerables del país, las cuales se construyeron luego del doloroso proceso que condujo a la esclavitud de los pueblos africanos. La imposibilidad de consolidar proyectos laborales en la regiones donde tradicionalmente se asientan (Chocó, Bolívar, Valle del Cauca, Nariño, Sucre, la Guajira, Córdoba y Cesar, principalmente) (Roux, 2011), los ha llevado a migrar a diferentes ciudades, siendo Bogotá una de las principales ciudades receptoras. Si bien esta, como a todas las poblaciones, le ofrece alternativas laborales, dichas opciones se encuentran claramente localizadas y en términos de accesibilidad a Trabajos Decentes existe una amplia restricción y vulneración.

El 10% de la población del país es afrocolombiana, y dentro de la población bogotana el 1,5% lo es. No es una cifra pequeña, puesto que, siguiendo con el informe del PNUD

coordinado por Roux (2011),<sup>65</sup> esto equivale a 97.885 personas, una población similar a la de Quibdó (100.007) y relativamente cercana a la de Tumaco (129.491). Bogotá es un centro de importancia para los afrocolombianos, los cuales, a pesar de las restricciones, tienen mejores condiciones de vida que aquellos que residen en las demás regiones del país.

Aun así, dentro de Bogotá existe una clara diferencia entre afrocolombiano y población no étnica. Efectivamente, en la ciudad, para el año 2005, la población no étnica con hambre correspondía al 4,6%, mientras que la afrocolombiana que vivía en esta condición era del 9,2% (Roux, 2011). Laboralmente existe una cifra que hace evidente la discriminación en Bogotá: los afrocolombianos reciben por igual ocupación el 75% de los ingresos de una persona no étnica (Roux, 2011).

El 14,3% de los afrobogotanos tienen educación superior, lo que representa un resultado importante, pues en el total nacional tienen una participación muy reducida (5,1% para afrocolombianos y 8,9% para no étnicos); así mismo, los no étnicos tienen el 17,1% de esa participación. A pesar de esta diferencia, Bogotá es un lugar de posibilidades en materia de educación. Una política de mercado de trabajo localizada en esta población, y con programas especializados dependiendo del grado de vulnerabilidad, acelerarían su inserción laboral en la ciudad. Es imprescindible desarrollarlo en virtud a las históricas discriminaciones a las que esta población ha sido sometida.

Ser mujer o joven en Bogotá significa un acceso restringido al mercado de trabajo. Camacho y otros (2011) nos muestran una clara brecha de ingresos entre hombres y mujeres de la ciudad, a favor de los primeros en el 34,9%: mientras el ingreso promedio de ellos es de \$1.290.668 para el 2010, el de ellas es tan sólo \$956.876.

---

65. Basado a su vez en el Censo 2005.

La tasa de desempleo es mayor para ellas: mientras que la tasa en la ciudad fue del 11,3% en el 2009, los hombres tuvieron el 9,2% y las mujeres del 12,4%, 3,2 puntos porcentuales más que ellos. La situación es más crítica por rangos de edad, la brecha en contra de ellas es de 5,5 puntos entre los 18 a 29 años; 5,2 de los 30 a 39 años; y 2,2 de los 40 a 49 años (CCB, 2010a). De igual manera, para el 2010 ellas representaban el 66,8% del sector de servicios comunales, sociales y personales, manifestando una clara segmentación en el mercado de trabajo de la ciudad (Camacho y otros, 2011).

Los jóvenes deben ser el centro de la política laboral de la ciudad y del país. Tienen la mitad del desempleo de Colombia y duplican la tasa promedio nacional. La estrategia de transformación de capacidades productivas es más efectiva en ellos porque están en un período de adquisición de habilidades sociales y laborales. En definitiva, al tiempo que puede contenerse la participación laboral de dichos jóvenes, es posible generar un cambio estructural en el mercado de trabajo del país, vía la transformación de las ocupaciones. Sin embargo, en el ámbito nacional y de la ciudad no parece ser este el enfoque, si bien existen programas y recursos destinados a estas poblaciones. La propuesta que realizamos es mucho más agresiva y ambiciosa.

Una estrategia de política debe combinar integralmente propuestas de cada uno de los pilares de Trabajo Decente. En todo este documento se han expresado alternativas de intervención que pueden localizarse en la población joven de la ciudad. De la misma manera, la recursividad en la construcción de políticas es esencial: por ejemplo, es posible vincular políticas de formalización con políticas activas de mercado de trabajo: subsidiar el salario de un joven egresado de estudios superiores (técnicos, tecnológicos o universitarios) por un tiempo determinado –uno o dos años–,

para que se localice en empresas en proceso de formalización y/o con vocación de crecimiento según el modelo de desarrollo. Ello permite emplear, adquirir experiencia y elevar competencias laborales al joven, mientras que se fortalece el aparato productivo de la ciudad.

Preocupa la situación de la ciudad: el 18,8% de las jóvenes mujeres en el 2009 estaban en situación de desempleo y 13,3% de los jóvenes hombres estaban en esa condición. Dicho rango de lejos supera las tasas de desempleo de los demás segmentos etarios, evidenciando la situación crítica que atraviesan en la ciudad. Evidentemente, esto tiene impactos en los procesos formativos que desarrollan y en la productividad de la ciudad en el mediano y largo plazo. Urgen medidas para afrontar esta situación.

El trabajo infantil es una problemática profundamente preocupante, sobre todo cuando se trata de una de sus peores formas, tal como lo establece el convenio 182 de la OIT suscrito por Colombia.<sup>66</sup> Las últimas cifras publicadas por DANE son del año 2009, y en ellas se muestra que, para la fecha, 45.937 niñas, niños y adolescentes trabajaban; además, 55.750 lo hacían en oficios del propio hogar por más de 15 horas a la semana. Más o menos el 6,2% de la población entre los 5 y 17 años estaba en una ocupación. El trabajo infantil destruye a la infancia del país y de la ciudad, imposibilita el estudio y el buen rendimiento académico y confina las posibilidades laborales futuras en

---

66. El convenio 182 establece cuatro dimensiones de las peores formas: i) explotación sexual comercial; ii) todas las formas de esclavitud, incluyendo el reclutamiento forzoso; iii) la participación en actividades ilícitas; y iv) un listado que definirá cada país, en el cual se establecen actividades "...que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños". Colombia elaboró dicho listado a través de la Resolución 1677 de 2008 del Ministerio del Trabajo.

empleos precarios. Es un profundo drama que Bogotá puede resolver haciendo uso de modernos sistemas de información e identificación; ampliación de la jornada laboral y fortalecimiento de jornadas escolares complementarias; creando mecanismos eficaces de restitución de derechos; y transformando las condiciones culturales que lo posibilitan. Es un problema profundamente serio que ha pasado como invisible.

La discriminación se extiende aún a varios ámbitos. Los adultos son expulsados tempranamente del mercado de trabajo y los adultos mayores tienen serias dificultades en la protección de sus ingresos, según vimos en páginas anteriores. Como con la población afrocolombiana, la indígena tiene sectores delimitados en su ámbito laboral, además que presenta serias dificultades para insertarse a la dinámica que ofrece la ciudad. La población en pobreza extrema, además de la dificultad de inserción laboral por los capitales que tienen a su disposición,<sup>67</sup> es estigmatizada y concentrada en ocupaciones muy precisas; los procesos de ascenso social no son rápidos y a la política social le cuesta transformar esta situación.

La población LGTBI es relegada en la ciudad a puestos de poca calificación o a actividades que alimentan la visión estigmatizadora de parte de la sociedad. Las personas en situación de desplazamiento ocupan grandes sectores del sur de la ciudad, alimentando las zonas de segregación previamente vistas. Tan sólo en el 2010 llegaron a Bogotá 14.779 personas en esta situación. Ellas reciben ayudas específicas, pero los procesos de estabilización económicas carecen de efectivas políticas de mercado de trabajo. En conclusión, para todas las poblaciones vistas en esta subsección, existe un camino amplio por emprender para el logro del Trabajo Decente.

---

67. Capital económico, social y cultural (Bourdieu).



## *Hacia un sistema de protección de los derechos en el trabajo*

Las diferentes conclusiones presentadas en todo el documento, se han acompañado con un esbozo de políticas para la promoción del Trabajo Decente en la ciudad. Corresponde al lector interesado extraer las principales conclusiones para el fortalecimiento de la política en la ciudad, la cual debe asumir las visiones de los diferentes sectores sociales.

Se ha visto la importancia de consolidar una institucionalidad que promueva, desarrolle e implemente una política de Trabajo Decente para Bogotá. En esta subsección seguimos en este proceso y señalamos algunos puntos para la protección de los derechos en el trabajo en la ciudad, como tercer pilar del Trabajo Decente.

La regulación del mercado de trabajo es esencial para la defensa de los derechos en el trabajo, sin embargo esto sólo es posible con un diálogo estrecho con el gobierno nacional, pues las variables esenciales son del resorte de éste y las reformas que necesitan aprobación son responsabilidad del Congreso de la República. Un espacio esencial para fortalecer es el proceso de realización del *Estatuto del Trabajo*, el cual ha sido establecido por la Constitución Política del país en su Artículo 53. De la misma manera, el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*, establece que el país, en el cuatrenio, realizará dicho estatuto, regulando, justamente, la estructura de contratación de Colombia.

El fortalecimiento de las oficinas de empleo, en las cuales los trabajadores reciben diferentes servicios laborales, es una labor esencial para consolidar la defensa de derechos en el trabajo. Este es un espacio propicio para adelantar acciones sobre la materia. Efectivamente, existe un desconocimiento amplio sobre formas de vinculación laboral y de-

rechos en general, el cual debe ser superado con asesorías personalizadas y una amplia campaña de sensibilización. De la misma manera, las oficinas de empleo pueden fortalecer los procesos para dirimir los conflictos laborales y para el registro de las diferentes relaciones de trabajo en la que participan los ciudadanos de la ciudad. Un moderno sistema de información articulado con el de la cotización a la seguridad social (PILA), puede fortalecer el establecimiento de relaciones de trabajo legales.

Debe consolidarse un sistema de información en materia de derechos fundamentales en el trabajo, el cual debe integrar diferentes fuentes administrativas: la PILA; los procesos en la rama judicial; y los requerimientos en las oficinas de inspección, vigilancia y control del trabajo del Ministerio del Trabajo; entre otros. El uso de esta información permitirá conocer el estado de las relaciones laborales de la ciudad, y la toma de decisiones cuando se presenten vulneraciones individuales o colectivas. Lo anterior puede iniciar el desarrollo de un sistema de protección de los derechos en el trabajo para Bogotá.

Es necesario adelantar acciones de transformación cultural, pues muchas acciones y conductas son el reflejo de visiones que pueden resultar lesivas para poblaciones y para el respeto de los derechos. En ese sentido, el escenario cultural por excelencia es la escuela, la cual puede contar con una *cátedra de ciudadanía laboral*. La Escuela Nacional Sindical, al lado de algunos sindicatos de educadores, ha desarrollado experiencias en este sentido con resultados positivos. Puede ser un buen modelo a implementar en la ciudad.

El proceso de fortalecimiento institucional también implica su realización con los actores y entidades encargadas de administrar y gestionar la política laboral. La inspección, vigilancia y control del trabajo puede expandirse, realizan-

do acuerdos con el gobierno nacional. Del mismo modo, puede fortalecerse su infraestructura física y tecnológica para el desarrollo de las diferentes actividades. En general, la integración de acciones entre el ámbito nacional y local puede generar economías de escala para el logro de objetivos compartidos.

La creación de incentivos en sectores localizados, sobre todo en los que se necesita tiempo para su maduración, puede ayudar en la conformación de relaciones de trabajo legales. En el inicio de proyectos o negocios, pueden presentarse dificultades en la asunción de los diferentes compromisos que implica una relación laboral legal. Bogotá puede asumir, desarrollar y ampliar iniciativas como las presentadas en la Ley 1429 de 2010, o puede ir más lejos que esto, modificando la estructura de incentivos.

Una manera de transformar esta estructura de incentivos, es realizando diseños institucionales alternos. Se ha mencionado ampliamente el de *flexiseguridad*. Independizar los servicios de salud es un ejemplo de ello. Si bien este es un tema del orden nacional, Bogotá podría adelantar iniciativas para tal fin modificando su estructura tributaria. Bajo este esquema, el fortalecimiento de las empresas contribuiría a la formalización de las actividades.

Finalmente, programas concretos dirigidos a las poblaciones vulnerables y discriminadas, junto con las recomendaciones de política que se han dado en los cuatro pilares del Trabajo Decente de este documento, contribuirá a la superación de visiones erradas sobre el ser y el vivir de muchos ciudadanos. Dicho programa debe considerar un enfoque de reinserción laboral y social de mediano plazo. Aquí hay un camino amplio por emprender.

El respeto de los derechos en el trabajo como pilar del Trabajo Decente, es un elemento imprescindible para la construcción de relaciones sociales y laborales armónicas.

Es un paso impostergable para la construcción de la *paz laboral*. Y la paz laboral es necesaria para llegar a una paz plena en nuestro país. No hay razón para esperar a que la paz venga de afuera, entre todos podemos tejérla ya.

## **Diálogo social: retos ante la frágil representatividad**

Le parece extraño a nuestro país e incluso a una ciudad como Bogotá, la insistencia de muchos sectores sociales sobre el Diálogo Social. También se hace más extraño, cuando se corrobora que instituciones como la OIT lo incluyen como una dimensión esencial en las relaciones de trabajo que deben realizar todos los habitantes del mundo. Podría pensarse que la creación de suficientes empleos y el establecimiento de unas relaciones laborales dentro del ámbito del derecho, son las características más importantes para un trabajo. Incluso, reconociendo algún nivel de importancia al Diálogo Social, podría creerse que esta es una dimensión secundaria. El Diálogo Social resulta extraño para nuestro país.

El Diálogo Social no sólo se refiere al diálogo entre varios actores sobre un tema, sino también a la posibilidad de transformar las condiciones sociales que afectan a cada uno de los actores intervinientes. En ese sentido, no es la conversación rutinaria sin resultados de aspectos compartidos, sino el mecanismo social para el logro de acuerdos de mutuo beneficio y para la superación de los conflictos y problemáticas sociales. El Diálogo Social antecede y resuelve al

conflicto social, identifica problemáticas invisibles, y llega a acuerdos que garantizan un desarrollo armonioso de la sociedad.

Es por estas razones, que el Diálogo Social resulta absolutamente fundamental para la conformación de las relaciones laborales de un país o de la sociedad en general. Extraño resulta que no se le considere esencial dentro del ámbito de la política social y laboral, y dentro de los espacios donde se desarrollan las relaciones de trabajo del país y de la ciudad.

El Diálogo Social permite evidenciar problemáticas ocultas en el seno de las empresas, y vulneraciones a los derechos en el trabajo que la inspección, vigilancia y control del trabajo no alcanzan a percibir.

Permite resolver, bajo el amparo de un esquema legal y de diálogo, los diferentes conflictos en las relaciones entre trabajadores y empleadores, además que hace más equitativa la distribución de los ingresos en los países.

Y permite definir una visión de sociedad entre partes muchas veces antagónicas. La política como consecuencia, es capaz de otorgarle un lugar esencial a dinámicas y problemas que no se encuentran tradicionalmente en su óptica, por desconocimiento o desinterés.

En definitiva, el Diálogo Social promueve la definición concertada de las condiciones sociales y laborales de un país, a partir de las construcciones e intereses de cada uno de los actores de la sociedad. Visto de esta manera, el Diálogo Social no sólo descansa en los altos representantes del gobierno o de los sindicatos o de los gremios, sino en cada trabajador, empleador y funcionario del país. El Diálogo Social hace realidad el espíritu de la democracia.

En los espacios laborales del país, el Diálogo Social es desarrollado por tres actores fundamentales: los trabajadores, representados generalmente por los sindicatos; los

empleadores, agrupados en gremios; y el gobierno, con representación nacional y/o local. Esta representatividad debe complejizarse y deben también realizarse desarrollos normativos que involucren a los actores laborales marginados de los procesos. Es el caso de los trabajadores que tienen formas de vinculación laboral diferentes al CST, los cuales no pueden sindicalizarse; los trabajadores y empleadores informales, y los desempleados.<sup>68</sup>

Colombia ha construido instituciones para el desenvolvimiento de la relación de estos actores, las cuales afectan dimensiones concretas del pilar de Diálogo Social del Trabajo Decente. Estas son las instituciones y aspectos principales:

i) *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, la cual tiene subcomisiones en cada uno de los departamentos del país. Se estableció constitucionalmente.

Esta institución manifiesta un aspecto esencial del Diálogo Social: la negociación de la política laboral.

ii) *Derecho a la negociación colectiva*, la cual está amparada por la legislación nacional y los convenios de la OIT 87, 98 y 154, todos ratificados por Colombia.

Esta institución manifiesta un aspecto esencial del Diálogo Social: la negociación de las condiciones de trabajo.

iii) *Derecho a la expresión de la opinión y a la defensa de los propios intereses*, la cual está amparada por los principios esenciales del Estado Social de Derecho, consagrados por la Constitución Política del país.

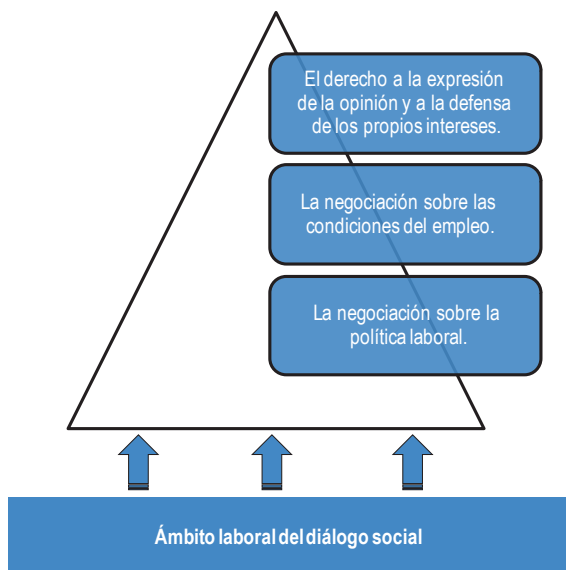
---

68. Podemos evidenciar otro punto de integración entre los diferentes pilares del Trabajo Decente, y visualizar cómo la dificultad en el acceso a los derechos en el trabajo (tercer pilar) afecta el desarrollo del Diálogo Social (cuarto pilar).

Esta institución manifiesta un aspecto esencial del Diálogo Social: la negociación de las condiciones de desarrollo de la sociedad.

Lo anterior puede sintetizarse en el gráfico 18.

**Gráfico 18. Ámbito laboral del Diálogo Social**



Fuente: Ghai (2003, 146), adaptación del autor para Colombia.

Si confrontamos la institucionalidad y las características del Diálogo Social con el diagnóstico de los pilares del Trabajo Decente, presentados previamente en este documento, podemos concluir que existe un camino amplio por recorrer para que éste se consolide como respuesta a las difíciles circunstancias en la que viven muchos trabajadores y empleadores de Bogotá.

Se hace manifiesto que en muchas de las problemáticas señaladas hay una ausencia de actores sociales y laborales para la resolución de las mismas, además de que no se ha



considerado su presencia como parte de la solución. Existen varios ejemplos donde se evidencia la fragilidad del último pilar del Trabajo Decente:

- i) La problemática de acceso al empleo de grupos sensibles y discriminados parece no ser asumida con estrategias integrales y efectivas por parte de los gobiernos de la ciudad.<sup>69</sup> Lo cual evidencia su ausencia en la construcción.

En general, la participación de los trabajadores y empleadores en la configuración de la política pública, parece ser reducida habida cuenta de las dificultades evidenciadas en todo el documento.

- ii) Los procesos de negociación colectiva y la amplitud de la participación sindical se evidencian reducidos, pues la crítica distribución de los ingresos parece no afectarse por su dinámica y/o presencia.

En general, la dificultad para transformar las relaciones laborales de la ciudad, las cuales se perciben desreguladas y con una amplia vulneración de derechos, indicarían la fragilidad en la representación de trabajadores y empleadores.

- iii) La posibilidad de configurar una política de Trabajo Decente para la ciudad, que atienda de manera integral las diferentes problemáticas sociales y laborales, con una visión de mediano y largo plazo; ha sido limitada y ha manifestado que el Trabajo Decente no se encuentra en la agenda de construcción de la ciudad.

En general, la ausencia de discusiones y posturas sobre la visión de futuro de la sociedad, incluyendo la interrelación de elementos como el acceso a la educación de

---

69. Más allá de programas dirigidos a poblaciones específicas, los cuales pueden ser sólo paliativos de una situación compleja.

sectores vulnerables para la consolidación del Trabajo Decente, indicarían que esta visión propuesta por la OIT no ha sido reconocida como fundamental.

Hemos mencionado que el logro del Trabajo Decente en la ciudad depende del gradual fortalecimiento y cumplimiento de cada uno de sus pilares, además evidenciamos que según se avanza en cada uno de ellos, es más compleja su realización. Por eso se ha planteado la necesidad de construir una política pública *integral* que atienda la globalidad de las condiciones laborales de Bogotá.

Cuando se han realizado acciones para la creación de puestos de trabajo, generalmente se ha observado una desconexión con las que se adelantan para garantizar el acceso a la seguridad social, y más aún, con las que promueven vinculaciones laborales legales. De manera más crítica puede evidenciarse esto con el Diálogo Social: es una dimensión desconectada de la política social y laboral, además que se hace más frágil de alcanzar dentro de las condiciones de los trabajos para cada uno de los habitantes de la ciudad.

Así las cosas, el camino del Trabajo Decente es amplio y complejo, pero necesario y fundamental para la construcción de una sociedad más incluyente, igualitaria, y con un goce pleno de los derechos sociales y laborales. El camino del Trabajo Decente, como se ha mencionado previamente, es el camino de la *paz laboral*, y éste de la paz plena que el país debe comenzar a hilar paso por paso. El Trabajo Decente debe ser el núcleo de una nueva sociedad.

### *La representatividad de las organizaciones de trabajadores es frágil*

La Encuesta Multipropósito (EMP) realizada para Bogotá en el 2011, presenta información valiosa en materia de organizaciones sociales de la ciudad, incluida las de los trabajadores y empleadores.

Extraemos una conclusión esencial que no ha sido considerada, la cual puede ser una de las explicaciones de la reducida tasa de sindicalización de la ciudad y el país:<sup>70</sup> los ciudadanos de Bogotá tienen una baja inclinación a crear, participar en organizaciones sociales de cualquier tipo y desarrollarlas. De hecho, del total de personas mayores de 10 años, es decir 6.261.680, sólo el 17,2% (1.073.935) pertenece a alguna organización social. Éstas se clasifican según la EMP (2011) como:

- i)* Entidad étnica (autoridad indígena grupo de negritudes, comunidades afrodescendientes, rom).
- ii)* Grupo de juventud o tribus o subculturas urbanas (Emos, metaleros, hoppers, floggers, etc.).
- iii)* Grupo o partido político.
- iv)* Organización voluntaria ambientalista, de atención en salud o de caridad.
- v)* Cooperativa o asociación de productores o comerciantes.
- vi)* Junta de acción comunal, cívica barrial o de seguridad y vigilancia.
- vii)* Asociación profesional cámara, gremio o sindicato.
- viii)* Grupos de adulto mayor.
- ix)* Asociación de padres de familia, ex alumnos, etc.
- x)* Organización artística, musical voluntaria, deportiva, social o de recreación.
- xi)* Organización religiosa, fe o grupo de oración.<sup>71</sup>

---

70. Más adelante se detallara esta situación.

71. Extraído del formulario de la EMP (2011). Subrayamos las dos categorías pertinentes para nuestro análisis.

La organización que más habitantes de la ciudad posee es la que se encuentra en la categoría denominada *religiosa, fe o grupo de oración*, con 726.277 personas. Esto equivale a un 11,6% de la población mayor a 10 años de la ciudad.<sup>72</sup> El resultado es una manifestación de que la asociatividad de los bogotanos es reducida, pues uno de los espacios más reconocidos de organización y encuentro es el religioso, el que sorprende con su baja cobertura.

En el segundo lugar de organización, y de manera distante, se encuentra las dedicadas a la categoría *artística, musical voluntaria, deportiva, social o de recreación*, con 131.014 personas o el 2,1% del total. En su mayoría son los hombres quienes pertenecen a éstas (69,3%). Las restantes categorías de organización se encuentran debajo del 1%, incluida la de partidos políticos (0,4%).

Es claro que los bogotanos no han desarrollado una cultura de la organización, y que la forma de asumir las dinámicas y situaciones que les presenta la ciudad está individualizada o fragmentada. Ello ocasiona dificultades para adelantar acciones de interés colectivo, por ejemplo en materia de partidos políticos (sólo el 0,4% de los habitantes hacen parte de éstos), o de resolución de conflictos sin la participación de autoridades. La consecuencia es clara: los intereses, situaciones, problemáticas y necesidades de la ciudad, están siendo parcialmente representados.

En materia de organización sindical la participación es bastante reducida, según la información de la EMP (2011) en la categoría *asociación profesional cámara, gremio o sindicato*. 49.907 personas hacen parte de esta organización, lo que representa una participación del 0,8%.<sup>73</sup> La mayor participación se encuentra en los es-

---

72. Con una concentración en las mujeres, pues el 65% de las personas en organizaciones religiosas pertenecen a este género.

73. Más adelante se mostrarán cifras de la Escuela Nacional Sindical

tratos superiores con el 3,1%, el 3%, y el 2,4% para los estratos 4, 5 y 6, respectivamente. Los estratos 1 y 2 sólo tienen el 0,2% cada uno en participación. La explicación a este comportamiento, como se expondrá en la siguiente subsección, radica en las formas de vinculación laboral legal: la segregación social y laboral ha restringido a los sectores más vulnerables el derecho de asociación sindical, a pesar de ser el grueso de la población trabajadora.

La categoría *cooperativa o asociación de productores o comerciantes*, se encuentra en una situación diferente, si bien el grueso de los empleadores de la ciudad es reducido dentro del total de ocupados.<sup>74</sup> 40.922 personas estaban en una organización de este tipo, lo que equivale al 0,7% de las personas mayores de 10 años dentro de la ciudad. Existe una concentración en los estratos superiores: 1,9%, 1,3%, y 1,2% en el 4, 5 y 6, respectivamente. El estrato 2 tiene el 0,2% y el 1 nada (0%). Si cruzamos esta información con el trimestre junio-agosto de 2011 de la GEIH del DANE, ocupados de Bogotá en la posición ocupacional *patrón o empleador*, este porcentaje llega al 20,2%. Un porcentaje alto que brinda un gran poder de negociación. Es evidente que las organizaciones de trabajadores se encuentran en una posición de desigualdad.

El gráfico 19 nos permite observar la distribución de la participación de los bogotanos en la totalidad de organizaciones (que es diferente a las tasas anteriormente mostradas).

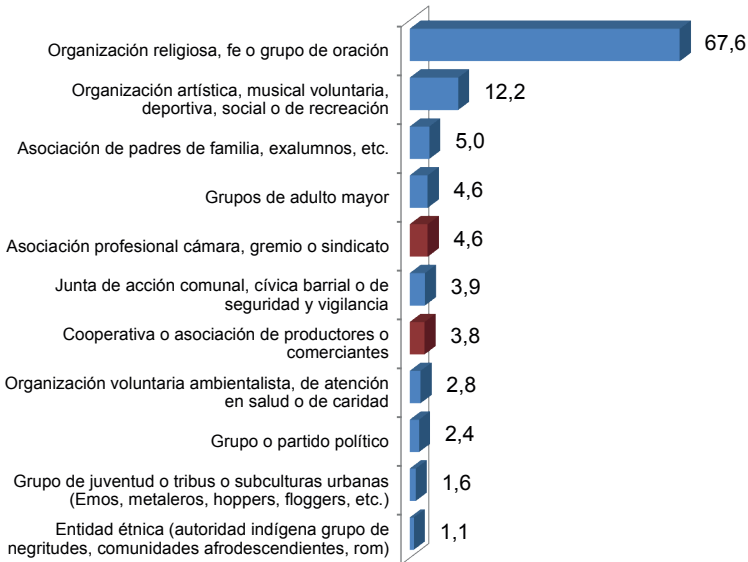
---

(ENS) en materia de afiliación a sindicatos. Esta cifra es bastante superior a la que se muestra en esta subsección. Este 0,8% debe entenderse sólo como relacional y proveniente de un proceso estadístico. Lo más importante es percibir que la participación sindical es reducida, como también lo son otras clases de organizaciones sociales. Con las cifras de la ENS se obtienen el mismo resultado, aunque en valores absolutos se perciban tamaños superiores.

74. Para el trimestre junio-agosto de 2011, el 5,2% de los ocupados de Bogotá eran patrones o empleadores (GEIH-DANE, 2011).

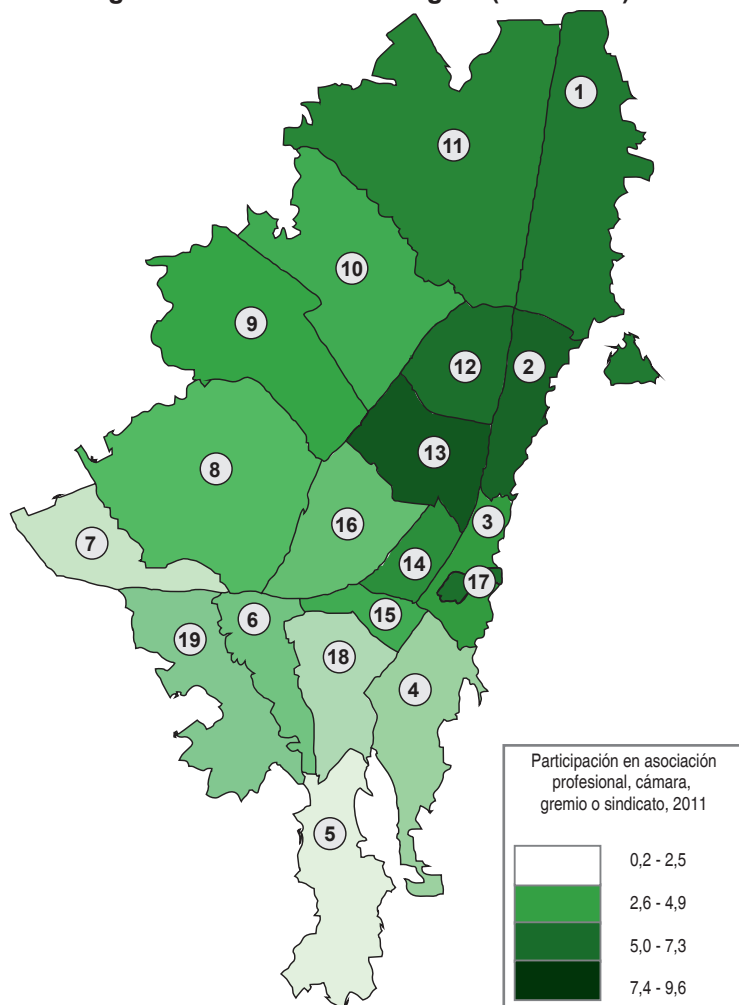
De las personas de Bogotá que participan en algún tipo de organización, la gran mayoría lo hace en las religiosas, como bien se señaló anteriormente; el 67,6% están en esta clase de organización. Le sigue las artísticas y culturales con 12,2%. El resto de organizaciones tienen participaciones inferiores al 5%. Sorprende que la participación en grupos o partidos políticos sea reducida, superado por las organizaciones de los trabajadores y de empleadores. En definitiva, deben desarrollarse acciones que propendan por el fortalecimiento de las organizaciones sociales, y la transformación de las condiciones culturales que han mantenido reducidas las cifras.

**Gráfico 19. Participación de los bogotanos en organizaciones por tipo ( EMP, 2011)**



Finalmente, el mapa 7 nos permite observar la concentración espacial de las personas que participan en una aso-

**Mapa 7. Participación en asociación profesional, cámara, gremio o sindicato en Bogotá (EMP 2011)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

ciación profesional, cámara, gremio o sindicato en Bogotá.<sup>75</sup> Existe una clara localización hacia el centro y norte de la ciudad, coincidiendo con aquellos de mayores posibilidades de acceso a los empleos y respeto de los derechos en el trabajo, incluida la seguridad social. Teusaquillo tiene el 9% de sus ocupados en esta clase de organizaciones, Chapinero el 6,1%, y la Candelaria el 2,9%, siendo las localidades más representativas. Usme, Bosa, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe, que tienen participaciones entre el 0,2% y el 0,4%, cifras bastante reducidas, evidenciando la debilidad para gestionar una transformación de las condiciones sociales y laborales de los localidades y de la ciudad. En general, toda Bogotá tiene cifras bastantes reducidas.<sup>76</sup>

### *La acción sindical es dinámica pero reducida*

La participación de los sindicatos en el desarrollo y regulación de las relaciones laborales en Colombia ha sido de profunda importancia, muchos de los logros en protección social y laboral se derivan del esfuerzo amplio y continuo que han realizado a través de la historia de nuestro país. Los procesos que han asumido no han estado exentos de difíciles condiciones, pues la historia del sindicalismo ha estado marcada por obstáculos de diferente naturaleza. Es conocida la dramática situación de violencia antisindical que ha caracterizado el desarrollo de estas organizaciones, lo que sin duda ha repercutido en los alcances de las reivindicaciones y en la tasa de sindicalización.

El movimiento de los trabajadores en los últimos quin-

---

75. La cifra presentada corresponde a la razón entre personas en esta clase de organizaciones por localidad, con la de ocupados por localidad. Dicha cifra es distinta a la mostrada en el análisis anterior.

76. Unas conclusiones similares pueden extraerse en cuanto a las organizaciones de empleadores: una concentración hacia el sector centro-norte de la ciudad, si bien en este caso, adicionalmente, sobresalen Fontibón y Barrios Unidos.



quenos ha reducido su participación, y se ha concentrado en sectores muy concretos como el público, y en áreas específicas como la educación. La desregulación de las relaciones laborales ha impedido la conformación de sindicatos en áreas sensibles, donde otras formas de vinculación laboral como las cooperativas de trabajo asociado o la de prestación de servicios, han sustituido la vinculación por el Código Sustantivo del Trabajo, el cual garantiza los derechos de asociación y negociación sindical.

El gran tamaño de la informalidad ha imposibilitado la conformación de organizaciones de trabajadores sólidas y amparadas por la ley, lo que ha impedido la reivindicación de sus intereses y la asunción de sus problemáticas desde las propias ópticas. Así mismo, en nuestro país y en Bogotá, como bien se señaló al comienzo del documento, la mayor parte de las empresas son *mipymes*, lo que ha impedido la asociación de trabajadores: la ley pone un límite mínimo de 25 para la conformación de un sindicato. Las microempresas en la ciudad representan el 87% de la totalidad; las pequeñas y medianas empresas el 11%; y las grandes tan sólo el 1%.<sup>77</sup>

En definitiva, a pesar de la importancia de las organizaciones sindicales, y de que son espíritu, junto con las de empleadores, del cuarto pilar del Trabajo Decente, en el país y la ciudad en distintos aspectos es visible su debilitamiento. En virtud a la labor imprescindible que desarrollan, es menester adelantar acciones de fortalecimiento de estas organizaciones, aunque con un énfasis especial en el sindicalismo.<sup>78</sup>

---

77. Las grandes empresas son aquellas que tienen más de 200 trabajadores. Las pequeñas y medianas las que tienen entre 11 y 200 trabajadores. Las microempresas son las que tienen 10 trabajadores o menos.

78. En vista, como se presentó en la anterior subsección, que es la organización social más frágil.

Bogotá puede fortalecer los procesos de negociación con el gobierno nacional, para realizar una reforma normativa que promueva la asociación de trabajadores sin importar la forma de vinculación laboral, así como el desarrollo y fortalecimiento de la negociación colectiva a nivel de sindicato de industria. También desde el ámbito normativo, puede promover la reducción de la barrera de 25 trabajadores para la conformación de un sindicato. Una fuerte campaña de transformación cultural, permitiría cambiar la percepción que la ciudadanía tiene de las organizaciones. Y finalmente, la creación de mecanismos, procedimientos e incentivos para la asociación de empleadores y trabajadores del sector informal, ayudaría en sus procesos de legalización y en el diálogo sobre las problemáticas en las que están inmersos.

Junto con el fortalecimiento de la institucionalidad, las acciones para el desarrollo de los actores del Diálogo Social resultan fundamentales para la realización del Trabajo Decente en Bogotá. Es un reto de la política por alcanzar.

La tabla 10 muestra la afiliación de los trabajadores a sindicatos, y la tasa de sindicalización en Bogotá y Colombia para el año 2011.

**Tabla 10. Afiliación y tasa de sindicalización en Bogotá y Colombia, 2011**

	Afiliados	Ocupados	Tasa de sindicalización
Colombia	837.061	19.924.829	4,2%
Bogotá	304.854	3.890.574	7,8%

Fuente: ENS y GEIH del DANE (trimestre junio-agosto de 2011).

La tasa de afiliación sindical en Colombia es sumamente reducida, sólo el 4,2% de los ocupados se encontraban

afiliados a un sindicato en el 2011. Esta cifra se deriva de las condiciones expuestas al comienzo de esta subsección. La tasa bogotana es más alta que la del país, aunque igualmente pequeña en vista al amplio espectro de los ocupados formales y de la totalidad de los ocupados. 304.854 trabajadores de la ciudad estaban en un sindicato en el 2011, lo que equivale a una tasa del 7,8%. Como ocurre con la participación de los ocupados de la ciudad en las trece principales áreas metropolitanas del país, parte importante del sindicalismo se concentra en la capital de Colombia: Bogotá tiene el 36,4% de los trabajadores sindicalizados y el 25,7% de los sindicatos de Colombia. Tal concentración, a pesar de que las cifras siguen siendo pequeñas, evidencia los amplios retos existentes en el resto de Colombia.

Existe una clara concentración de género en los afiliados al sindicalismo. El 59,7% eran hombres y el 40,3% mujeres para el período de análisis. Distribución muy parecida para todo el país, donde los primeros eran el 62,9%, y las segundas el 37,1%. Adicional a lo antes expuesto, el sindicalismo debe desarrollar acciones de modernización de su discurso, tanto en el fondo como en la forma, y promover la vinculación de los jóvenes y las mujeres. Ello transformaría la percepción de aquellos trabajadores que están al margen de los procesos organizativos.

La tabla 11 nos muestra esta información según clasificación económica.

La presencia de sindicatos en Bogotá está relativamente distribuida, lo que permite afirmar que dicha conformación fortalece la consolidación de un sindicalismo dinámico. Los servicios sociales y de salud tienen la mayor parte de afiliados con el 19,4%; le sigue la administración pública con el 18,1%; y la educación con el 16,4%. En un rango intermedio se encuentra los sectores de transporte; industria manufacturera; intermediación financiera; y suministro de

electricidad, gas y agua; quienes están dentro de un intervalo del 5% y el 10%. Al final de la tabla 11 se encuentran los restantes sectores con las participaciones más reducidas.

**Tabla 11. Afiliados a sindicatos por clasificación económica en Bogotá, 2011**

Clasificación económica del sindicato	Nº	%
Servicios sociales y de salud	59.294	19,4
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	55.293	18,1
Educación	50.095	16,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	31.754	10,4
Industrias manufactureras	28.558	9,4
Intermediación financiera	21.180	6,9
Suministro de electricidad, gas y agua	18.634	6,1
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	12.496	4,1
Hoteles y restaurantes	7.557	2,5
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	7.059	2,3
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6.926	2,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	3.730	1,2
Construcción	2.001	0,7
Explotación de minas y canteras	172	0,1
Hogares privados con servicio domestico	105	0,03
Total	304.854	100,0

Fuente: ENS.

Si bien están al inicio de la tabla los sectores de gran participación dentro del PIB y en el número de trabajadores, como lo son el terciario y el de la industria manufacturera, es importante señalar que su participación es bastante reducida, de acuerdo a la amplitud de sus actividades. El sector de la construcción también tiene una baja representación (0,7%), sobre todo al contrastarla con el número de ocupados que lo conforman. La consolidación de la dinámica sindical debe asumir las problemáticas propias de estos tres sectores productivos, los más representativos de Bogotá.

En vista a las acciones que tienen como objetivo reducir la participación sindical en los sectores productivos de la ciudad, se han desarrollado estrategias de los trabajadores procurando evitar la reducción del número de sindicatos y de afiliados. Las cifras así parecen indicarlo. Mientras la mayor parte de los sindicatos son de empresa (48%), la participación en el número de afiliados en esta clase de sindicato es menor (29,5%). Lo opuesto ocurre con los sindicatos de industria, quienes tienen un porcentaje de afiliados importante (34,8%), y un número de esta clase de sindicatos pequeño (13,3%), lo que es una buena práctica para la consolidación de los sindicatos y la negociación. Es posible que el comportamiento de proliferación de sindicatos de empresa con pocos afiliados, se deba a la búsqueda de fueros sindicales que eviten las acciones de despido que muchas veces se realiza en la búsqueda de reducir o eliminar la presencia sindical. La protección sindical puede fortalecerse normativamente, pues en el mediano plazo esta estrategia termina debilitando los procesos de negociación.

Los pactos colectivos que realizan muchas empresas, han sido utilizados para desestimular la presencia sindical y la negociación colectiva, pues muchos de ellos se han realizado con algunos trabajadores y sin los sindicatos. La tabla 12 muestra esta información.

**Tabla 12. Convenios de trabajo en Bogotá, 2010**

	Nº de convenios	%
Contrato sindical	0	0,0
Convención colectiva	81	38,8
Pacto colectivo	128	61,2
Total	209	100,0

Fuente: ENS.

Mientras en el año 2010 se firmaron 128 pactos colectivos (el 61,2% de los convenios), sólo se realizaron 81 negociaciones colectivas (38,8%), lo que en sí es una cifra muy baja. Lo anterior manifiesta que hasta esta fecha la estrategia de los pactos lesionaba el funcionamiento de los sindicatos. La negociación colectiva de Bogotá es reducida, permite observar que el principio del Diálogo Social de negociar las condiciones de empleo no se está cumpliendo plenamente.

En el artículo 26 de la ley de seguridad ciudadana (Ley 1453 de 2011), se reforma al Artículo 200 del Código Penal, estableciéndose la penalización de la utilización de los pactos colectivos con objetivos antisindicales. Un primer gran avance, aunque resaltamos que se debe transitar de las medidas estrictamente normativas a programas y estrategias de fortalecimiento del sindicalismo en la ciudad. Así lo demanda el último pilar del Trabajo Decente, el cual necesita de acciones concretas y contundentes para el buen desarrollo de las relaciones laborales de Bogotá. Realizarlo también se encuentra en el camino del logro de la *paz laboral*, que es el camino de la paz de nuestro país.

**PARTE III:**

**Conclusión**





## **Elementos para una visión integrada del trabajo decente en Bogotá: a manera de conclusión**

A través de estas páginas, hemos querido provocar en los lectores un deseo de acción y de transformación de las condiciones sociales y laborales de la ciudad. Sabemos que el desarrollo del Trabajo Decente en Bogotá y Colombia es el camino para superar la histórica marginación y vulneración de nuestras poblaciones. El camino hacia al Trabajo Decente, el cual debe ser transitado desde ahora y por todos, es el camino hacia la realización de la *paz laboral*, esquiva desde siempre y causante de los diversos conflictos sociales y laborales, inherentes a todas las relaciones en las que estamos inmersos. El camino del Trabajo Decente es el camino hacia la paz.

No es posible sintetizar las anteriores páginas, pues cada tramo del análisis del Trabajo Decente en Bogotá, ha estado acompañado de recomendaciones de política, sin ser este texto uno dedicado a ello. Esta es una invitación a hacer una lectura minuciosa y crítica de las anteriores páginas. Muchas de ellas pueden ser semilla de la transformación social y laboral que Bogotá necesita.

Hemos señalado con reiteración la necesidad de realizar una política *integral* de Trabajo Decente para Bogo-

tá. En este final lo reiteramos, pero haciendo hincapié en la necesidad de su integralidad. La propia construcción de este documento ha querido dejar de lado los índices que tradicionalmente se utilizan en esta clase de análisis, y ha intentado anudar analíticamente diferentes problemáticas laborales de la ciudad. Una simple correlación espacial de las variables utilizadas nos permite evidenciar la necesidad de dicha integralidad, pues la política debe superar la compartimentación de acciones según cada problemática. En la tabla 13 se encuentre este último cálculo.

La correlación espacial, la cual se ha hecho con la información de las localidades de Bogotá y las variables expresadas en la tabla, permite observar que las variables que conforman los diferentes pilares del Trabajo Decente están completamente asociadas. Existe una asociación positiva entre la tasa de desempleo y la pobreza, indicando que la mejor manera de derrotar esta situación es generando empleos, generando Trabajo Decente. La correlación es alta, de 0,83.

Se ha esgrimido que los altos costos laborales generan desempleo e informalidad, sin embargo éste no es el resultado para Bogotá: existe una correlación negativa entre el desempleo y la población en régimen contributivo (-0,77) (cuando disminuye el desempleo aumenta la población en régimen contributivo); y entre el desempleo y los ocupados con contrato (-0,66) (cuando aumentan los ocupados con contrato disminuye el desempleo). Aumentar el empleo también disminuye la desigualdad, pero en una magnitud inferior: la correlación entre el desempleo y el coeficiente de Gini es de -0,38. Ello nos indica que se deben realizar políticas complementarias a la de generación de empleo, como previamente manifestamos.

Uno de los hallazgos de importancia de este documento, es el que se refiere a la posibilidad de alcanzar el Trabajo Decente en el mediano plazo. Mostramos cómo la educación superior no está al alcance de los primeros estratos sociales, lo que afecta la inserción laboral futura de los jóve-

**Tabla 13. Correlación espacial de variables del Trabajo Decente en Bogotá – EMP 2011**

	Tasa de desempleo	Población en régimen contributivo	Tasa de cobertura en educación superior personas de 18 a 24 años	Personas pobres por ingresos	Coefficiente de Gini	Participación en asociación profesional cámara, gremio o sindicato	Ocupados con contrato	Duración del contrato a término fijo (7 a 12 meses)
Tasa de desempleo	1							
Población en régimen contributivo	-0,7758*	1						
Tasa de cobertura en educación superior personas de 18 a 24 años	-0,7765*	0,8863*	1					
Personas pobres por ingresos	0,8302*	-0,9519*	-0,8966*	1				
Coefficiente de Gini	-0,3826*	0,2887	0,4443*	-0,3237*	1			
Participación en asociación profesional cámara, gremio o sindicato	-0,5987*	0,6377*	0,8444*	-0,6215*	0,2576	1		
Ocupados con contrato	-0,6613*	0,8207*	0,7466*	-0,7870*	0,1905	0,5501*	1	
Duración del contrato a término fijo (7 a 12 meses)	-0,06	-0,0824	-0,2497	0,0636	-0,4244*	-0,3206*	0,0086	1
Independientes a través de honorarios o prestación de servicios	-0,7515*	0,8361*	0,8061*	-0,7571*	0,3267*	0,7185*	0,8253*	-0,1266

\* Correlaciones significativas al 0,05.

nes. Y hemos dicho que son justamente los jóvenes quienes deben ser el núcleo de la política laboral de Bogotá, por la magnitud de los efectos y la rapidez con la que se modificarían las condiciones de exclusión y precariedad. El análisis fortalece esta postura.

La correlación de la tasa de cobertura en educación superior de las personas de 18 a 24 años, y de la pobreza es alta y negativa (-0,89), de hecho es la más alta de todo el análisis. Estamos en frente de una de las grandes necesidades de política, pues el acceso de los jóvenes a la educación superior, sobre todo de los primeros estratos, no sólo necesita el aumento del número de cupos y de su pertinencia, sino de estrategias de protección de los ingresos mientras se concluye el período de formación<sup>79</sup>.

La legalización de las relaciones laborales de la ciudad es de absoluta necesidad. Los ocupados con contrato naturalmente tienen una correlación positiva con la población en régimen contributivo (0,74). Llama la atención que la educación superior va en línea con la forma de vinculación laboral (0,74), lo cual indicaría que las acciones para formalizar las actividades deben ser consideradas en el mediano plazo. Así mismo, la correlación entre ocupados con contrato y reducción de la pobreza es -0,78, y de aquella variable con el desempleo es -0,66, indicando que la forma de vinculación laboral tiene efectos de importancia sobre las condiciones sociales de la ciudad.

Finalmente, hacer parte de una organización sindical promueve un desarrollo incluyente. La asociación con el desempleo es negativa (-0,59), lo cual supera las viejas vi-

---

79. Por otro lado, la asociación positiva entre esta variable de educación superior y el coeficiente de Gini, sólo está manifestando que en la actualidad los sectores más privilegiados de la ciudad son los que se concentran en la educación superior. El mismo análisis de la desigualdad aplica para las demás variables.

siones que mencionan que su actuación va en contravía del empleo. La acción sindical necesariamente fortalece los derechos a la seguridad social, la correlación con esta variable es de 0,63; además de que lo hace con los derechos laborales, la correlación con los ocupados con contrato es 0,55. Es menester fortalecer la educación superior, lo cual lo hará con el sindicalismo, pues la asociación es de 0,84. Y concluyendo, permite superar la pobreza, pues la correlación se encuentra en -0,62.

Todas estas líneas quieren ir en el camino del Trabajo Decente. Invitamos a cada mujer y a cada hombre a construir una sociedad mejor, a llegar a la paz que deseamos con el corazón. Gracias Padre.



## BIBLIOGRAFÍA

### *Artículos*

- Angulo R. y otros (2011), “Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010”, *Archivos de Economía*, N° 82, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Camacho C. y otros (2011), *Calidad del trabajo en Bogotá: una aproximación desde la perspectiva del trabajo decente*, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá, versión preliminar.
- CCB (2010). *Balance económico y social de la región Bogotá – Cundinamarca 2009 y primer semestre 2010*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- CCB (2010a), *Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca*, Cámara de Comercio de Bogotá.
- DNP (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*, Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Ghai, D. (2003), “Trabajo Decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo* (RIT), vol. 122 (2003), núm. 2, OIT.
- López, H. (2007), *¿Por qué el desempleo en Ibagué ha sido tan alto?*, Banco República, Medellín, Agosto.
- OIT (1982), *Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, Convenio 157, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (1999), *Trabajo Decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión N° 87.
- OIT (2008), *Medición del trabajo decente*. Documento de debate para

- la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Ramos, L. y otros (2009), “V Censo de habitantes de la calle en Bogotá, 2007”, *Informe de resultados*, Secretaría Distrital de Integración Social, SDIS; e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Idipron.
- Roux, G. (2011), *Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- SDIS (2010), *Rendición de cuentas 2009, sector integración social*. Secretaría Distrital de Integración Social, SDIS; e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Idipron.
- WELLER, J (2009), *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, CEPAL.

### *Fuentes de información*

DANE

Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - GEIH

Encuesta de Calidad de Vida 2007 – ECV (2007)

Encuesta de Calidad de Vida 2010 – 2010 (2010)

DANE y Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, Primera Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, EMP (2011): datos adjuntos y presentación.

DNP, Departamento Nacional de Planeación, cifras de pobreza.  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

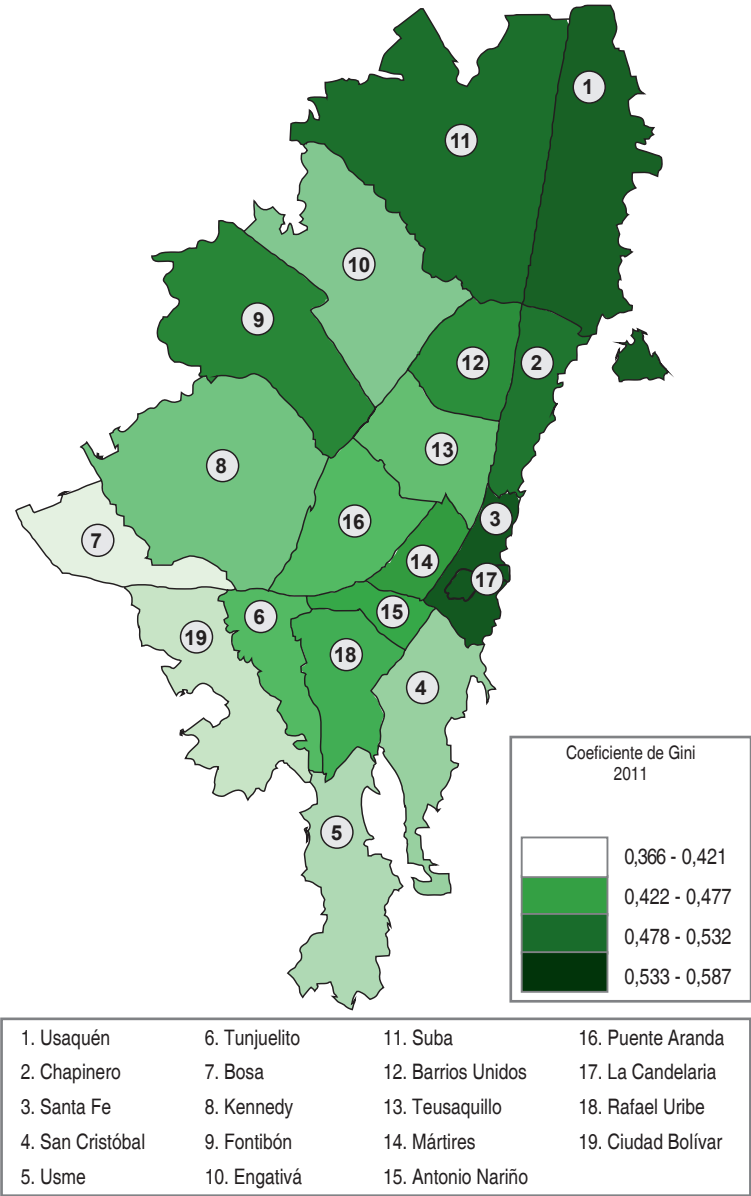
SSF, Superintendencia del Subsidio Familiar, estadísticas.  
[www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co).



## **ANEXOS**

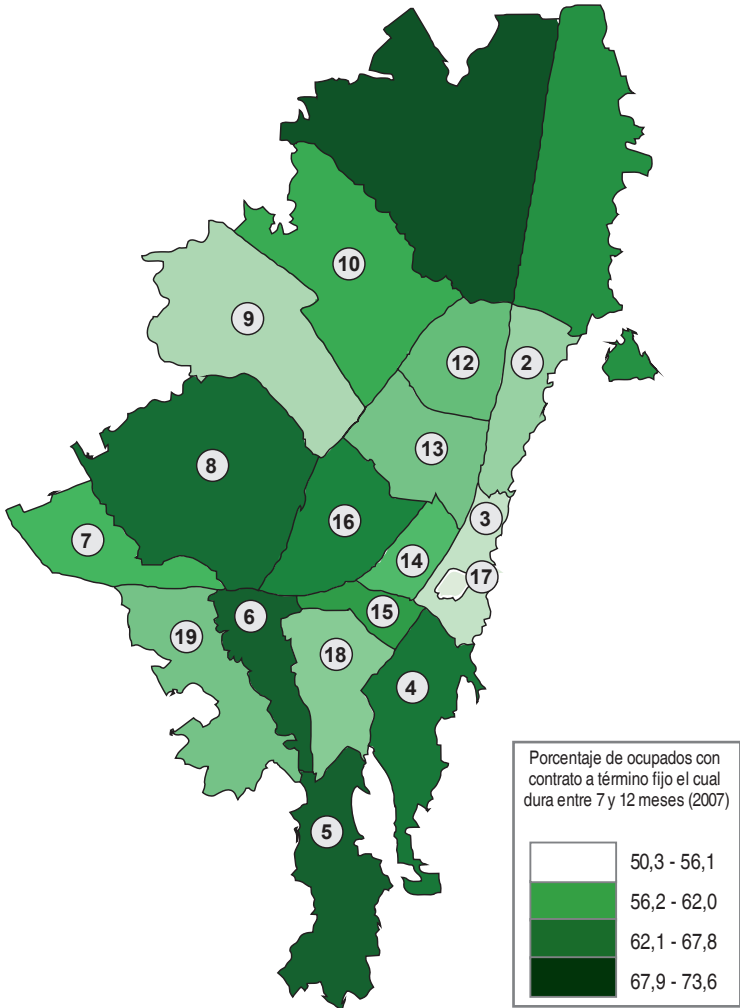


**Mapa 8. Coeficiente de Gini de Bogotá (EMP, 2011)**



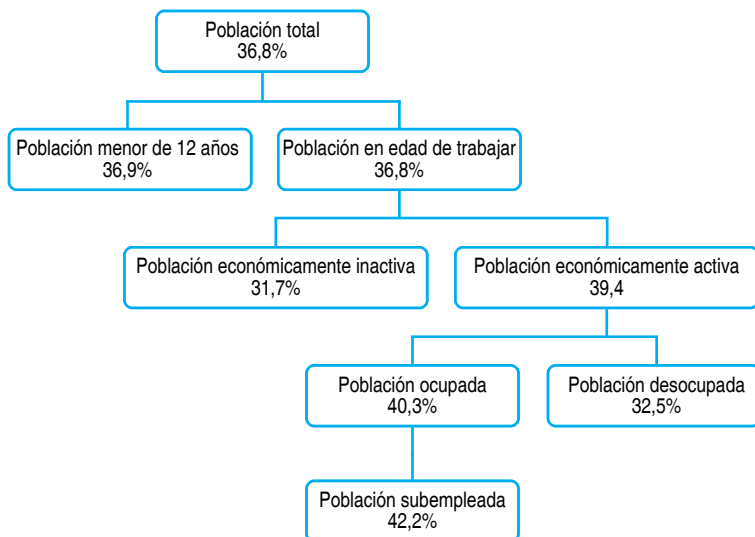
Fuente: EMP (2011), cálculos del autor

**Mapa 9. Porcentaje de ocupados con contrato a término fijo el cual dura entre 7 y 12 meses (ECV, 2007)**



1. Usaquén	6. Tunjuelito	11. Suba	16. Puente Aranda
2. Chapinero	7. Bosa	12. Barrios Unidos	17. La Candelaria
3. Santa Fe	8. Kennedy	13. Teusaquillo	18. Rafael Uribe
4. San Cristóbal	9. Fontibón	14. Mártires	19. Ciudad Bolívar
5. Usme	10. Engativá	15. Antonio Nariño	

**Gráfico 20. Clasificación laboral de la población:  
participación de Bogotá en las trece áreas, junio-agosto de  
2011**



Fuente: ECV (2007), cálculos del autor

**Tabla 14. Variables del Trabajo Decente en Bogotá, según localidad - EMP 2011**

Nº	Localidad	Tasa de desempleo (%)	Población en régimen contributivo (%)	Tasa de cobertura en educación superior personas de 18 a 24 años (total)
1	Usaquén	7,1	79,2	58,1
2	Chapinero	4,5	84,4	67,8
3	Santa Fe	9,6	53,1	36,6
4	San Cristóbal	11,3	52,1	30,3
5	Usme	11,0	48,4	20,0
6	Tunjuelito	8,1	52,1	34,9
7	Bosa	10,5	58,0	23,1
8	Kennedy	7,3	69,0	38,9
9	Fontibón	8,8	79,7	52,0
10	Engativá	9,0	75,1	50,5
11	Suba	6,9	75,4	47,9
12	Barrios Unidos	7,4	76,5	50,6
13	Teusaquillo	7,0	84,3	78,4
14	Los Mártires	9,7	62,5	40,2
15	Antonio Nariño	7,6	64,7	44,9
16	Puente Aranda	8,7	74,9	47,7
17	La Candelaria	9,4	59,4	50,9
18	Rafael Uribe	8,8	53,7	28,9
19	Ciudad Bolívar	11,5	48,5	19,7
	<b>Total Bogotá</b>	<b>8,6</b>	<b>66,5</b>	<b>40,1</b>

Personas pobres por ingresos	Coefficiente de Gini	Participación en Asociación profesional cámara, gremio o sindicato (sobre ocupados) (%)	Ocupados con contrato	Duración del contrato a término fijo (7 a 12 meses)	Independientes a través de honorarios o prestación de servicios
10,0	0,540	2,3	63,9	65,6	35,7
5,3	0,513	6,1	66,2	58,9	41,6
22,0	0,587	1,8	47,5	56,0	14,7
30,2	0,397	0,4	51,3	65,8	10,2
34,1	0,393	0,2	44,9	72,2	14,4
19,8	0,424	0,7	55,1	71,6	16,2
25,2	0,366	0,2	52,1	61,6	12,1
13,3	0,409	1,0	61,3	67,2	23,9
8,8	0,510	1,6	65,8	56,1	27,1
9,1	0,407	1,2	61,0	63,5	26,3
11,6	0,524	1,8	60,1	73,6	27,3
9,8	0,497	2,7	54,2	60,4	28,3
3,5	0,415	9,6	65,5	59,7	35,7
19,9	0,480	1,8	42,5	61,1	15,4
13,9	0,453	1,2	45,5	64,8	10,9
10,1	0,424	0,8	55,3	65,7	19,2
22,1	0,587	2,9	53,0	50,3	20,1
27,1	0,430	0,3	45,1	59,3	15,3
32,2	0,380	0,4	45,3	59,7	19,9
<b>17,3</b>	<b>0,542</b>	<b>1,4</b>	<b>56,4</b>	<b>65,2</b>	<b>23,1</b>



ensayos laborales 21

EDICIONES  
ers  
ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL