

## **EVOLUCIÓN DEL TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ**

### **PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2013**

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA**

**Bogotá, D.C. Noviembre 2013**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No 26A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

**Diego Ardila Medina**  
Contralor de Bogotá, D.C.

**Ligia Inés Botero Mejía**  
Contralor Auxiliar

**Ramiro Augusto Triviño Sánchez**  
Director de Estudios de Economía y Política Pública

**Carmen Aldana Gaviria**  
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

**Profesionales**  
Nidia Luz Ariza Rojas  
Elimeleth Tapias Arias

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>6</b>
1.1 MARCO TEÓRICO.....	6
1.2 MARCO REGULATORIO.....	8
<b>2. EL MERCADO LABORAL EN BOGOTÁ 2007- 2012 .....</b>	<b>11</b>
2.1 EVOLUCIÓN DE VARIABLES E INDICADORES .....	11
2.2 TENDENCIA RECIENTE E INSTITUCIONALIDAD .....	17
<b>3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL EMPLEO EN BOGOTÁ.....</b>	<b>22</b>
3.1 BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA Y EMPLEO.....	22
3.2 BOGOTÁ POSITIVA Y EMPLEO .....	24
3.3 EL EMPLEO EN LA BOGOTÁ HUMANA .....	25
<b>4. LA OIT Y EL TRABAJO DECENTE .....</b>	<b>28</b>
4.1 EL CAMINO HACIA INDICADORES DE MEDICIÓN.....	28
4.2 TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ .....	32
4.2.1 Oportunidades de Empleo.....	32
4.2.2 Ingresos Adecuados y trabajo productivo.....	37
4.2.3 Horas de Trabajo Decentes.....	38
4.2.4 Conciliación del Trabajo, la Vida Familiar y Personal .....	39
4.2.5 Trabajo que debería abolirse.....	41
4.2.6 Estabilidad y Seguridad del Trabajo .....	43
4.2.7 Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo.....	44
4.2.8 Entorno de Trabajo Seguro .....	46
4.2.9 Seguridad Social.....	48
4.2.10 Dialogo Social y Representación.....	51
4.2.11 Contexto Económico y Social.....	52
<b>5. PERSPECTIVAS .....</b>	<b>56</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*Cerca del 80% del ingreso total de las familias latinoamericanas, es decir, gran parte del ingreso familiar y, por consiguiente, de las condiciones de vida de los individuos, depende primordialmente de los ingresos generados en el mercado de trabajo<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Una de las pocas variables que produce impacto simultáneo en lo económico y lo social es el empleo (y su contraparte, el desempleo). De hecho, la pérdida del empleo de uno o más miembros de una familia impacta sus ingresos, es decir su capacidad de compra, y a la vez, dependiendo de lo prolongada que sea la pérdida, arrastra a la familia a la desarticulación social<sup>2</sup>.

Es amplio el interés por estudiar las causas y las consecuencias del desempleo, y de igual manera, el estudio de la ausencia y la calidad del empleo. Lo primero constituye la mayor parte de la literatura especializada, especialmente se ha estudiado su relación con el crecimiento económico<sup>3</sup>, puesto que su tasa de variación constituye uno de los principales indicadores de la actividad económica. La tasa de desempleo, calculada como los desocupados de la población económicamente activa- PEA de un país, refleja el dinamismo o el letargo del aparato productivo y como consecuencia, de la creación de riqueza.

El segundo cuerpo de investigaciones surge como consecuencia de la reducción de los niveles de desempleo (muchos países tienen tasa de desempleo de un dígito). En efecto, cuando las estadísticas muestran importantes reducciones en la tasa de desempleo (lo que implica un aumento del empleo), es preciso empezar a preguntarse que tipo de empleo se está creando y cuáles son las condiciones bajo las cuales se efectúa éste.

Como consecuencia, contrario a la mayoría de estudios que abordan el fenómeno del desempleo, en este trabajo se plantea el aumento de la ocupación en Bogotá como un problema, cuando la vinculación está ligada a trabajos de mala calidad. Esto último se traduce en empleos con ingresos bajos e inciertos en el tiempo, lo cual en este estudio será lo opuesto a lo que se denominará como “Trabajo Decente – TD”.

<sup>1</sup> CEPAL, Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, LC/G.2335/Rev.1 (Santiago de Chile, 2007); tomado de “Perfil del Trabajo Decente en Brasil”, OIT 2010.

<sup>2</sup> A la segregación social, donde la brecha entre ricos y pobres se hace más amplia, además de la dificultad de subir y la posibilidad de descender en la escala social.

<sup>3</sup> Ley de Okun, expresa la correlación existente entre los cambios en la tasa de desempleo y el crecimiento de una economía.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Este concepto se abordó por primera vez en la reunión No. 87 de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1999, para tratar de dar respuesta a las transformaciones en la economía mundial. En el marco de la globalización, la liberalización comercial cambió las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial, lo que ha generado progreso, pero también desigualdades que afectan a la población más vulnerable; además, en épocas de crisis económica, como la que persiste actualmente, las condiciones de trabajo se ven afectadas de forma negativa.

De manera específica, el trabajo decente fue definido como “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”<sup>4</sup>. La medición de todos estos elementos es compleja y por ello la OIT<sup>5</sup> está trabajando en la construcción de indicadores que puedan servir de seguimiento al desarrollo del trabajo decente en los países. Para el caso de Bogotá, se considera necesario comenzar a realizar una aproximación a este tipo de medición, a partir de la cual se pueda tener un panorama general de esta problemática.

El trabajo alrededor de esta temática se recoge en siete (7) secciones, incluida esta introducción; la segunda sección aborda el marco conceptual y recoge lo teórico sobre el fenómeno del empleo en la doctrina económica (desempleo), y el marco regulatorio histórico respectivo en el país; en la tercera sección se presentan las cifras generadas en el desempeño del mercado laboral en el país y en Bogotá, en términos de variables e indicadores, y se identifican las instituciones creadas en este mercado; en la cuarta sección se efectúa un recorrido analítico sobre la política pública de empleo implementada en los tres últimos planes de desarrollo en Bogotá, para identificar qué tanto ésta se ha acercado al trabajo decente.

La quinta sección presenta el enfoque del trabajo decente desarrollado por la OIT y se elabora una aplicación de este para Bogotá, a partir de la información disponible, la sexta presenta las perspectivas que se tienen a nivel global, regional y local sobre el crecimiento económico, el empleo y los retos que debe enfrentar el país y la ciudad con las reformas institucionales en curso; finalmente, la última sección recoge las conclusiones del estudio.

---

<sup>4</sup> Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1999. El término de Trabajo Decente fue propuesto por Juan Somavia, Director General de la OIT.

<sup>5</sup> Organización Internacional del Trabajo (ILO en inglés), Organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales. Surgió en virtud del Tratado de Versalles, en 1919.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 MARCO TEÓRICO

Con el desarrollo del capitalismo se contextualiza el proceso mediante el cual se producen los bienes (y servicios); en éste, se identifican tres factores básicos necesarios para generar los elementos que satisfacen las necesidades humanas: tierra, capital y trabajo<sup>6</sup>, los cuales, combinados de manera óptima, determinan el máximo de producción requerido por consumidores racionales, a través de precios formados en el mercado.

Como se observa, en la generación de los bienes de subsistencia (los producidos), el empleo de fuerza de trabajo, en las proporciones que requiere la producción máxima obtenible, es condición indispensable. De hecho, una producción por debajo de la máxima obtenible, supondría un desempleo de los factores (o de alguno de ellos). En efecto, la satisfacción de las crecientes necesidades humanas requiere un pleno uso de los recursos.

En la práctica, el empleo del factor trabajo no es óptimo, ni pleno, pero al respecto, teóricamente, se ofrecen tres explicaciones del mismo: la clásica (incluido Marx), la keynesiana y la neoclásica; para los clásicos, en el marco de la teoría del valor/trabajo, el empleo se veía afectado por la variación del salario (A. Smith)<sup>7</sup>, por el mayor uso de las máquinas (D. Ricardo)<sup>8</sup> y por la propia “acumulación capitalista” que combina lo planteado por Ricardo y la formación de un “ejército industrial de reserva”<sup>9</sup> ( $O_L > D_L$ ), el cual mantiene bajos los salarios (Marx)<sup>10</sup>.

Para los keynesianos, el exceso de la demanda global (Demanda Agregada) es la causante del desempleo<sup>11</sup>; a diferencia de los neoclásicos, consideran que el mercado, en épocas de crisis, no es capaz de regular automáticamente la economía, principalmente para mantener el nivel de empleo; no obstante, en

---

<sup>6</sup> Con el tiempo se han involucrado nuevos elementos como gobierno y tecnología. Los modelos neoclásicos básicos se formalizaron con capital y trabajo (función de producción).

<sup>7</sup> Smith, Adam. La riqueza de las naciones. Londres 1776.

<sup>8</sup> Ricardo, David. Principios de economía política y tributación. Londres 1817.

<sup>9</sup> La demanda de trabajo depende del capital variable por lo que la disminución proporcional en su inversión provoca un exceso de mano de obra, formándose el ejército industrial de reserva.  $O_L$ , Oferta de fuerza de trabajo y  $D_L$ , Demanda de fuerza de trabajo.

<sup>10</sup> Marx, Karl. El capital. Hamburgo 1867.

<sup>11</sup> Para Keynes el nivel de ocupación queda determinado por el equilibrio entre la oferta global y la demanda global, donde se interceptan. La Demanda Global se compone de Demanda de Consumo y Demanda de Inversión.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

concordancia con aquellos, consideran que en el corto plazo son las rigideces de los salarios nominales las que impiden el ajuste del mercado de trabajo.

Según la teoría Keynesiana, mientras la demanda (D) sea mayor que la oferta (O) no existirá desempleo, excepto el “desempleo involuntario”<sup>12</sup>, puesto que los empresarios aumentarán el número de trabajadores (factor variable en el corto plazo) para aumentar ingresos. En el punto donde se igualan las dos variables agregadas, queda fijado el nivel de ocupación; de ahí en adelante, cada trabajador adicional dará rendimientos a la producción, pero no se aumentarán los ingresos deseados ( $D < O$ ), lo cual dará lugar al desempleo.

En la dinámica del sistema, la reducción del desempleo se logra entonces con el aumento de la Demanda Agregada, para lo cual es necesario incentivar el consumo y la inversión (fundamentalmente la pública en recesión). En efecto, a diferencia de los neoclásicos, este modelo recomienda la intervención del gobierno en la economía y la importancia de los salarios en el consumo agregado.

La teoría neoclásica del empleo parte del equilibrio en un mercado de trabajo, donde el nivel de empleo es pleno y está determinado por la igualdad de la demanda de trabajo (DL) y la oferta de trabajo (OL). Las curvas de estas variables expresan una relación entre salarios, precios y empleo.

En consecuencia, el paro (desempleo) sólo se da cuando se altera el equilibrio, lo cual es propiciado por la interferencia del gobierno en el libre juego del mercado (subsidios, legislación social, entre otros) y de otras restricciones como “las prácticas monopolísticas” de los sindicatos y las garantías de un nivel mínimo salarial.

En concreto, para los neoclásicos el paro existe porque los salarios son muy altos, fundamentalmente por el aumento del salario real por encima del nivel de equilibrio<sup>13</sup>. Es más, la supresión o relajamiento de las restricciones señaladas ha copado, desde hace algunas décadas, la mayor parte del acervo teórico sobre el mercado laboral (modelación econométrica). Casi todos los modelos desarrollados identifican la reducción del desempleo con flexibilización laboral, eliminación de restricciones salariales (salario mínimo), reducción de costos salariales (seguridad social) y no salariales (parafiscales), entre otros.

<sup>12</sup> Definido por Keynes como aquellos trabajadores que no encuentran, al salario vigente en el mercado, un puesto de trabajo para el que están capacitados.

<sup>13</sup> La relación entre el nivel de ocupación y el salario real es inversamente proporcional.

## 1.2 MARCO REGULATORIO

Hasta los años 20 del siglo XX Colombia era un país fundamentalmente rural, su proceso de industrialización fue tardío (años 30), y con el se desarrollaron y profundizaron las relaciones laborales y la regulación estatal de esta actividad. Las primeras regulaciones se orientaron a asegurar la estabilidad y protección de los trabajadores, golpeados al igual que la economía, por las consecuencias de la primera guerra mundial y la gran depresión del 29.

La Ley 10 de 1934 y el Acto Legislativo 1° de 1936 establecieron la jornada laboral de ocho horas, tema muy discutido durante una década, el cual, desde 1931 era un compromiso con la OIT; se creó además: el auxilio de cesantía, herencia inmediata de la Gran Depresión, en favor de los trabajadores que quedan sin trabajo, y la concesión denominada vacaciones, equivalente a quince días de descanso remunerados por cada año de servicios<sup>14</sup>.

Avella (2012) destaca el Decreto-Ley 2350 de 1944 como “el estatuto pionero de la protección laboral en Colombia”; en él se estableció que las diferencias salariales no podrían fundarse en ningún caso, “en diferencias de nacionalidad, sexo, edad, religión, opinión política o actividades sindicales” (Silva, 2005).

En 1950, por medio de los decretos legislativos 2663 y 3743, con vigencia a partir del 1 de enero de 1951, se expidió el Código Sustantivo del Trabajo-CST. Para esta época ya se cuestionaba la “inflexibilidad del mercado laboral en Colombia”; una misión de la OIT de 1970 señaló que “la legislación laboral vigente en Colombia inhibía la generación de empleo”.

En los años siguientes (1970-1985) la preocupación central de la política laboral fue el tema del desempleo. Para conceptuar al respecto se invitaron al país dos “misiones de empleo”: una en 1970 (la Misión Seers) y otra en 1985 (Misión Chenery)<sup>15</sup>. Ambas señalaron críticas a la inflexibilidad del mercado laboral en el país y a algunas instituciones laborales.

De hecho, se cuestionaron aspectos salariales como: las protecciones contra el despido, el salario triple dominical, el elevado recargo sobre el trabajo ordinario

<sup>14</sup> Avella Gómez, Mauricio, Artículo: “Las instituciones laborales colombianas, contexto histórico y principales desarrollos desde 1990”; En: “El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones”, Luis Eduardo Arango y Franz hamann, Editores; Banco de la República, 2012.

<sup>15</sup> La primera dirigida por el profesor Dudley Seers de la Universidad de Sussex, y la segunda por el profesor Hollis B. Chenery, de la Universidad de Harvard.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

nocturno, la rigidez en la duración del empleo, en particular el período de prueba, entre otros; y en el régimen prestacional: la doble retroactividad de las cesantías, el régimen de despidos, las indemnizaciones, el reintegro y la pensión sanción, entre otras. Sólo se rescató el sindicalismo como mecanismo de participación y vehículo para la solución de conflictos sociales.

Una alta proporción de las recomendaciones de las misiones fueron acogidas por la creada “Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales” en 1990, y materializadas en el Congreso de la República en la Ley 50 del mismo año. Estas actuaciones coincidieron temporalmente con el auge teórico de las ideas de apertura, liberalización comercial y modernización de la economía.

En la década de los 90s confluyeron: el marco legal provisto por la Ley 50 de 1990, las reformas constitucionales de 1991, la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia en materias laborales y un contexto internacional lleno de experiencias y políticas sobre el mercado laboral<sup>16</sup>.

La Ley 100 de 1993 integró el Sistema de Seguridad Social en Salud con el Sistema General de Pensiones; la Constitución del 91, ordenó al Congreso la expedición de un estatuto del trabajo y la inclusión en la legislación interna de los convenios internacionales ratificados; y varias sentencias de la Corte Constitucional establecieron jurisprudencia sobre asuntos laborales (v.g. Sentencia C-815 de 1999 reguló lo relacionado con el ajuste del salario mínimo).

No obstante, la recurrencia del tema del desempleo llevó al desarrollo de nuevas propuestas de flexibilización del mercado laboral y de reordenamiento del sistema pensional como las recogidas en las leyes 789 de 2002 y 797 de 2003. En efecto, la primera permitió la ampliación de la jornada de trabajo, la reducción de recargos por horas extras y dominicales, y la disminución la indemnización por despido injustificado; en la segunda, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se adoptan otras sobre regímenes pensionales especiales.

En 2006 las normas se orientaron a amparar la dignidad de los trabajadores, acoso laboral (Ley 1010), y a regular la conformación de empresas de servicios temporales y cooperativas de trabajo asociado (Decretos 4369 y 4588). En el mismo sentido, apunta el denominado “Plan de Acción Laboral - PAL” 2012, condición del Gobierno de Estados Unidos al Gobierno Colombiano para agilizar el

<sup>16</sup> Ver Banco de la República, Op Cit.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países – TLC, el cual prevé la criminalización de acciones contra los derechos laborales, la formalización laboral, restricciones a cooperativas de trabajo asociado, y respeto al derecho a las negociaciones colectivas, entre otras. Cabe resaltar que esta normatividad ha ayudado a posicionar una visión horizontal en la relación laboral, en contraste a la tradicional relación vertical de subordinación empleado-empleador, contenida en el Decreto Legislativo 2663 de 1950, Código sustantivo del Trabajo-CST.

## **2. EL MERCADO LABORAL EN BOGOTÁ 2007- 2012**

En esta sección se examinan de manera general los indicadores básicos del mercado laboral y sus principales variables, así como las institucionales laborales con que cuenta el país actualmente.

### **2.1 EVOLUCIÓN DE VARIABLES E INDICADORES**

El primer aspecto a considerar en el análisis del mercado laboral de la ciudad, es el aspecto demográfico. A lo largo de la historia se ha observado un recurrente proceso de concentración de la población colombiana en su capital, que se aceleró en la segunda mitad del siglo XX. En efecto, en 1951 sólo el 6% del total de la población del país (715.250 personas) vivía en Bogotá y en 1985 aumentó al 13,7% (4.2 millones de personas).

Entre el 2000 y 2012 pasó de 6.3 millones de habitantes a 7.5 millones, lo que representa el 15,6% y 16,3% del total del país respectivamente<sup>17</sup>; esto equivale a un incremento de 100.000 personas en promedio anual, en este periodo. La composición actual de esta población es 48,3% hombres y 51,7% mujeres, distribuidos por grupos de edad como se muestra en la Gráfica 1.

Como se observa, la base en las edades iniciales comienza a adelgazarse; lo que sorprende puesto que tradicionalmente era allí donde se tenían las mayores participaciones. Según la Secretaría de Planeación (2013) “La pirámide de población bogotana es cada vez más regresiva, esto es, la base donde se encuentran las edades menores es más estrecha que el centro donde se encuentran los jóvenes y adultos y la cima, adultos mayores, relativamente más ancha”<sup>18</sup>. En efecto, las mayores participaciones están en la franja de 15 a 35 años, tanto en hombres como en mujeres, y en general, las personas menores de 14 años y mayores de 65 años (población dependiente) representan el 30,7% y las que están entre 15 años y 64 años (población económicamente productiva), equivalen al 69,3%.

En el mediano plazo constituye una oportunidad para la ciudad que la relación entre población dependiente y productiva esté disminuyendo (pasó de 52,1% en 2000 a 44,3% en 2012), y esto continuará hasta el 2017, cuando se espera que

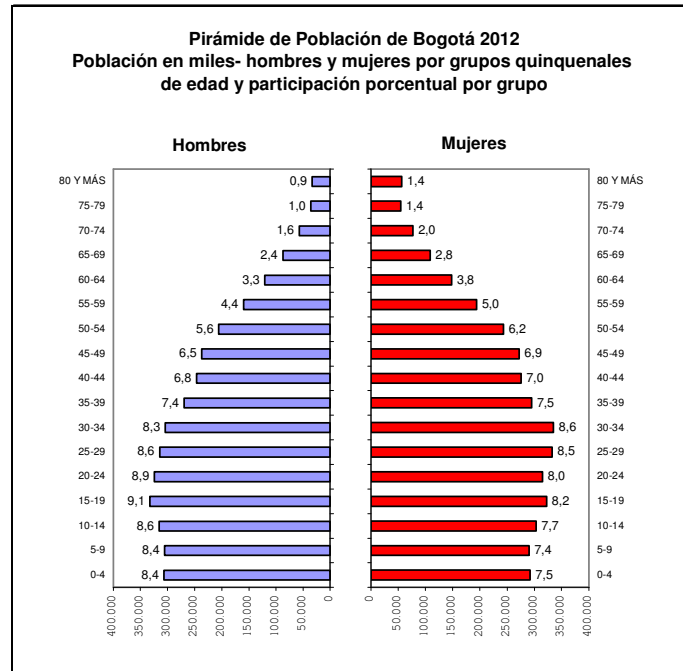
<sup>17</sup> DANE. Proyecciones de población con base en censo de 2005.

<sup>18</sup> Secretaría Distrital de Planeación. Rostros y Rastros, Razones para construir ciudad. Publicación de la Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales. Familia más que la suma de sus partes. Año 1 No. 1 Enero-Marzo 2013.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

empiece a caer nuevamente; es lo que se denomina como “bono demográfico” u “oportunidad demográfica”<sup>19</sup>.

**Gráfica 1**



Fuente: DANE proyecciones de población

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales- Contraloría de Bogotá

Esta oportunidad le permitiría al Distrito mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, siempre y cuando la dinámica económica le permita a esta población ingresar y mantenerse como parte del mercado laboral y contribuir al desarrollo a través de un trabajo productivo. Hay que agregar que este trabajo debe efectuarse en condiciones dignas, si se quieren obtener cambios sociales que realmente permitan superar la pobreza y la desigualdad.

En los últimos años (2007-2012), la población en Bogotá ha crecido en mayor proporción que en el resto del país (1,4% y 1,2%, respectivamente), de igual manera lo hace la Población en Edad de Trabajar –PET<sup>20</sup> (1,9% y 1,6%). Esta última (potencial laboral de la ciudad), pasó del 79,3% de la población total de Bogotá, al 81,0% en 2012, tal como se observa en el Cuadro 1.

<sup>19</sup> Ibid. El bono demográfico se define como la proporción de personas en edades productivas que crece de manera sostenida.

<sup>20</sup> Está constituida por las personas de 12 y más años en la parte urbana, y de 10 años y más en la parte rural.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 1**  
**Población Total y Población en Edad de Trabajar 2007-2012**  
**Colombia y Bogotá**

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Colombia</b>							
Población total	42.690	43.196	43.706	44.218	44.735	45.254	1,2
Población en edad de trabajar	33.039	33.597	34.155	34.706	35.248	35.781	1,6
<b>Bogotá</b>							
Población total	7.034	7.139	7.244	7.348	7.451	7.555	1,4
Población en edad de trabajar	5.580	5.692	5.803	5.912	6.018	6.122	1,9
<b>Participación %</b>							
Población total Btá/nación	16,5	16,5	16,6	16,6	16,7	16,7	
Población en edad de trabajar Btá/nación	16,9	16,9	17,0	17,0	17,1	17,1	
<b>% de PET/Población total</b>							
Colombia	77,4	77,8	78,1	78,5	78,8	79,1	
Bogota	79,3	79,7	80,1	80,5	80,8	81,0	

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

Dentro del potencial anterior, la fuerza laboral efectiva de la ciudad (PEA<sup>21</sup>) creció a una tasa anual del 4,3%, mientras que a nivel nacional lo hizo al 3,7%. A su interior, los ocupados<sup>22</sup> aumentaron en mayor proporción que en la nación, pero también los desocupados, como se muestra en el Cuadro 2. Es importante señalar la mayor reducción de inactivos en la ciudad frente al país, lo cual denota un mayor flujo (presión) de personas al mercado laboral.

Como se observa, la tasa de crecimiento de los ocupados apenas es ligeramente superior a la de la PEA; si continúa este ritmo de crecimiento no es posible cerrar la brecha laboral y absorber a la población que cada año entra a ese mercado. En promedio cada año en Bogotá la PEA aumenta en 168 mil personas.

La actividad más importante es el comercio, hoteles y restaurantes, la cual tiene una tasa de crecimiento del 7,2% promedio anual, en segundo lugar están los servicios sociales, comunales y personales (salud, educación, recreación, etc. pública y privada) con un crecimiento de sólo el 2%, en tercer lugar se encuentra la industria, pero con un pobre crecimiento anual del 1,8% (Cuadro 3). Los ocupados en el sector comercio, hoteles y restaurantes, pasaron de representar el 25,3% en 2007 al 28,7% en 2012; en contraste, en la industria (sector que genera el mayor valor agregado), en el mismo período, pasaron de ocupar el 18,1% al 15,9%.

<sup>21</sup> Población Económicamente Activa; personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo.

<sup>22</sup> Personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1) Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia; 2) Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo, y 3) Trabajadores familiares sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 2**  
**Población Económicamente Activa, Ocupados, Desempleados e Inactivos 2007-2012**  
**Colombia y Bogotá**

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Colombia</b>							
Población económicamente activa	19.258	19.655	20.935	21.777	22.446	23.091	3,7
Ocupados	17.106	17.442	18.420	19.213	20.020	20.696	3,9
Desocupados	2.152	2.214	2.515	2.564	2.426	2.394	2,2
Inactivos	13.781	13.942	13.220	12.929	12.802	12.690	-1,6
<b>Bogotá</b>							
Población económicamente activa	3.573	3.731	3.862	4.059	4.269	4.415	4,3
Ocupados	3.201	3.355	3.419	3.627	3.860	3.994	4,5
Desocupados	372	375	443	432	409	421	2,5
Inactivos	2.006	1.962	1.941	1.852	1.749	1.707	-3,2
<b>% Participación Btá/Nación</b>							
Población económicamente activa	18,6	19,0	18,4	18,6	19,0	19,1	
Ocupados	18,7	19,2	18,6	18,9	19,3	19,3	
Desocupados	17,3	17,0	17,6	16,9	16,9	17,6	
Inactivos	14,6	14,1	14,7	14,3	13,7	13,5	

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

**Cuadro 3**  
**Ocupados por Rama en Bogotá 2007-2012**

Rama	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total Ocupados	3.202	3.352	3.418	3.623	3.862	3.994	4,5
No informa	2	5	5	2	1	2	4,1
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	19	24	24	22	27	29	8,5
Explotación de Minas y Canteras	11	13	10	15	18	16	6,6
Industria manufacturera	580	600	599	589	652	635	1,8
Suministro de Electricidad Gas y Agua	13	13	14	12	13	12	-1,1
Construcción	183	167	181	209	235	248	6,3
Comercio, hoteles y restaurantes	810	901	928	1.031	1.092	1.146	7,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	314	315	314	345	360	382	4,0
Intermediación financiera	89	92	95	104	92	107	3,8
Actividades Inmobiliarias	357	424	436	461	494	509	7,4
Servicios comunales, sociales y personales	823	799	812	832	879	908	2,0

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

Si bien, el comercio es la actividad que más genera empleo en la capital, también es el sector que más cesantes presenta (Cuadro 4), seguido de los servicios comunales y sociales y la industria. Es decir, aunque hay crecimiento en estos sectores, el nivel de cesantes demuestra una gran volatilidad o temporalidad en el empleo.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

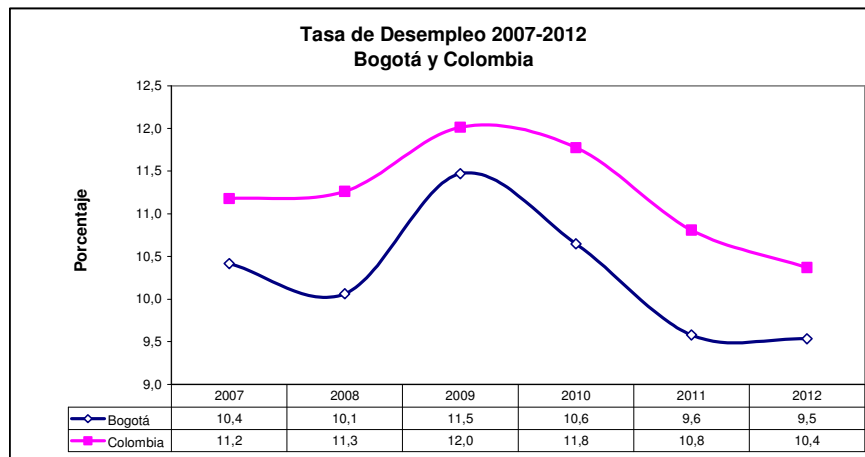
**Cuadro 4**  
**Comportamiento de los Cesantes en Bogotá 2007-2012**

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total Cesantes	314	320	386	385	368	389	4,4
No informa	2	0	1	0	1	1	-13,0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	4	5	5	4	6	4	-1,2
Explotación de Minas y Canteras	0	1	1	0	1	1	18,4
Industria manufacturera	53	57	70	63	56	56	1,1
Suministro de Electricidad Gas y Agua	2	1	1	1	1	1	-11,0
Construcción	25	26	36	28	33	36	8,1
Comercio, hoteles y restaurantes	85	87	101	114	102	115	6,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	26	26	35	38	34	31	3,4
Intermediación financiera	10	9	11	9	8	7	-5,5
Actividades Inmobiliarias	37	41	42	43	44	48	5,3
Servicios, comunales, sociales y personales	69	67	82	83	81	89	5,0

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá  
Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

A su vez, el total de desocupados, en el periodo analizado, registraron su mayor incremento en el período 2009-2010 (Cuadro 2), lo que se reflejó en tasas de desempleo altas, de alrededor del 12% para el total nacional y del 11% para Bogotá, como se aprecia en la Gráfica 2. En contraste, en 2012 se registraron las tasas de desempleo más bajas de los últimos años.

**Gráfica 2**



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

En particular, Bogotá tuvo una tasa de desempleo cercana al 20% en 2001 en medio de la crisis económica, la cual se redujo a 9,5% en 2012, en tanto que a nivel nacional se bajó del 15% al 10,4%, para los mismos años. A pesar de este salto en los indicadores, aún se está muy lejos del promedio de la tasa de

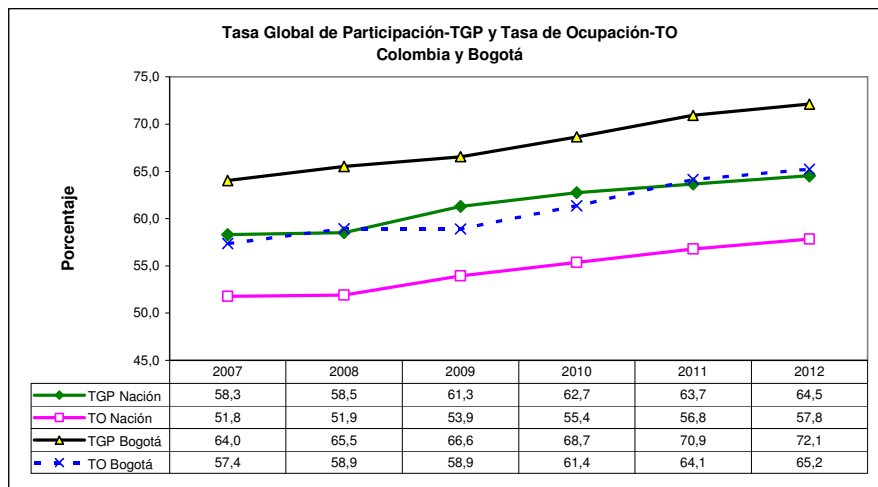
**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

desempleo para Latinoamérica, calculada por la OIT en 6,4% para 2012<sup>23</sup>. Es más, solamente Jamaica, Barbados y Colombia superan el 10%<sup>24</sup>.

Al interior del país, solamente registraron una tasa de desempleo menor al 10%, en 2012, las ciudades de: Bucaramanga (9,7%), Cartagena (9,7%), Barranquilla (8,3%) y San Andrés (7,5%). En contraste, superaron el 15%: Quibdó (17,6%), Popayán (17,5%), Pereira (16,1%), Cúcuta (15,9%) y Armenia (15,4%). El promedio de las 13 principales áreas urbanas del país fue de 11,2%<sup>25</sup>.

De otro lado, la Tasa Global de Participación-TGP<sup>26</sup>, en el periodo analizado, tanto en el total nacional como en Bogotá, presenta un crecimiento acelerado, lo que denota una presión cada vez mayor de la PEA (fuerza laboral) sobre el mercado laboral. El promedio del país fue de 64,5% y en la ciudad 72,1% (Gráfica 3). Este porcentaje observado en Bogotá está relacionado con la fuerte disminución de los inactivos en los últimos años.

**Gráfica 3**



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

En efecto, la población inactiva en Colombia está decreciendo a una tasa del 1,6% anual, mientras que en Bogotá lo hace a un ritmo del 3,2% anual. En el Cuadro 5, se observa como la población dedicada exclusivamente a oficios del hogar en el

<sup>23</sup> Organización Internacional del Trabajo-OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe. Se trata aquí de la tasa de desempleo urbano.

<sup>24</sup> En la estimación de la OIT no se contó con información para 2011 y 2012 correspondiente a Bolivia, Nicaragua, Cuba y Bahamas.

<sup>25</sup> DANE. Boletín de prensa. Principales indicadores del mercado laboral, diciembre de 2012. Bogotá enero 31 de 2013.

<sup>26</sup> Relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Distrito se ha reducido drásticamente en los últimos años, a una tasa del 9,8%, y la población que está estudiando al 1,9%, lo que mantendría en niveles altos la TGP en los próximos años, si continúa este comportamiento. En contraste, la población de jubilados, pensionados e incapacitados va en aumento.

**Cuadro 5**  
**Población Inactiva en Bogotá 2007-2012**

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Inactivos Bogotá	2.008	1.966	1.941	1.856	1.749	1.707	-3,2
Estudiando	791	839	816	811	767	717	-1,9
Oficios del Hogar	839	850	837	682	594	501	-9,8
Otros (1)	378	277	289	363	388	489	5,3

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

(1) Pensionados, jubilados, rentistas, inválidos (incapacitados permanentemente para trabajar), personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

## 2.2 TENDENCIA RECIENTE E INSTITUCIONALIDAD

En esta sección se examinará la dinámica reciente del mercado de trabajo y las principales instituciones laborales que se han desarrollado para ajustarlo en Bogotá. Con base en lo observado en la sección anterior, se pueden señalar algunas de las características que predominan en el Distrito:

- Si se compara el crecimiento de la PEA frente a la tasa de aumento de los ocupados, en los últimos años, se puede evidenciar que no será posible disminuir significativamente la tasa de desempleo en el futuro próximo tanto a nivel nacional, como en Bogotá.

Según cálculos realizados por investigadores del tema, Colombia presentó una tasa de desempleo estructural<sup>27</sup> del 10,8% para el periodo 1984-2010, y en el largo plazo las estimaciones oscilan entre 10% y 11%<sup>28</sup>, lo cual es un estimativo de las dificultades que tiene el mercado de trabajo para que la tasa pueda ser reducida. Por su parte, la ciudad presenta tasas más bajas que la nación, pero estas siguen cercanas al 10%.

<sup>27</sup> Tasa de desempleo por debajo de la cual se presentarían presiones inflacionarias.

<sup>28</sup> Arango, Luis Eduardo, García, Andrés y Posada, Carlos Esteban Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010). En: El Mercado de Trabajo en Colombia. Hechos, Tendencias e Instituciones. Banco de La República 2012.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Las diferencias regionales en el mercado laboral de Colombia hacen que Bogotá concentre más que proporcionalmente PEA y población ocupada. Es decir, por encima de su participación en la población total del país. Pero también tiene la mayor concentración de población desempleada, lo cual tiene implicaciones en los niveles de pobreza y en las consecuentes demandas sociales que deben ser suplidas.
- Preocupa la pérdida de participación del sector industrial de la ciudad en la generación de empleo, sustituido por el aumento constante del comercio, hoteles y restaurantes en los niveles de ocupación. Los servicios sociales, comunales y personales, también son grandes proveedores de empleo en la ciudad, pero tienen un bajo crecimiento en los últimos años.
- El llamado “bono demográfico” constituye una oportunidad para Bogotá, pero cada vez más se aumentará la presión sobre el mercado laboral, lo cual tendría que atenderse con una mayor dinámica económica y ajustes o reformas al mercado que fomenten la generación de empleo.

A la par con la dinámica señalada arriba, se ha venido construyendo en el país y en Bogotá, la institucionalidad respectiva (Marco Jurídico para el Trabajo decente), la cual se define como “las regulaciones gubernamentales y los acuerdos entre las firmas y sus empleados que inciden en el empleo, los salarios y las condiciones generales de trabajo”<sup>29</sup>.

Como lo señala Avella (2013)<sup>30</sup> el mercado laboral es un mercado imperfecto dado el poder relativo del empleador para fijar el salario, la asimetría de información entre empleados y empleadores, y las externalidades que se presentan. Por tanto, las instituciones laborales se crean para suplir las fallas del mercado, aunque éstas generalmente obedecen a procesos políticos y económicos, ya sea para enfrentar situaciones coyunturales como las épocas de recesión o para atender los cambios que van surgiendo en el ámbito laboral.

Estas instituciones se expresan en la legislación laboral para la protección del empleo, con medidas dirigidas especialmente a mejorar las condiciones del trabajo, evitar la discriminación de algún tipo, fijar un salario mínimo, brindar protección en épocas de desempleo a través de seguros y permitir la libre conformación de sindicatos.

<sup>29</sup> Freeman, R. “Labour Market Institutions”, en The New Palgrave Dictionary of Economics 2008. Citado en: Avella Gómez, Mauricio. La instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990. 2012.

<sup>30</sup> Ibid.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En el Cuadro 6 se resumen las principales instituciones en Colombia. Desde mediados de la década del 40 se formalizaron la mayoría de las instituciones laborales que tiene el país y se crearon organismos como el Seguro Social, las Cajas de Compensación y el Servicio Nacional de Aprendizaje, encargados de materializar los beneficios para los trabajadores.

En los años 60 predominó el tema de la estabilidad laboral, y en los años 90 y la primera década del siglo XXI las reformas tendieron a una mayor flexibilidad, (Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2002), con el argumento de que por esta vía se favorece la generación de empleo.

**Cuadro 6. Marco Jurídico para el Trabajo Decente**

Institución	Contexto
Contrato de trabajo	La preocupación inicial de la legislación en Colombia fue la duración de la jornada y las condiciones en que se desarrolla (años 20 y 30). La aplicación del contrato de trabajo individual comienza en los años 40. Desde 1945 (Ley 6) se definió el contrato de trabajo, su duración y terminación, se estableció la jornada de 8 horas y recargos nocturnos. La Ley 50 de 1990 reformó aspectos relacionados con los contratos y su terminación, flexibilización de la jornada laboral y la Ley 789 de 2002 amplió la jornada laboral, redujo los recargos por horas extras y dominicales y disminuyó la indemnización por despido.
Sindicatos y negociaciones colectivas	La regulación de negociación colectiva y derecho de huelga comenzó en 1919 y 1921. Los sindicatos se formalizaron en 1931. La reforma constitucional de 1936 señaló que el trabajo tendría protección del Estado. La ley 50 de 1990 reconoció el derecho a la personería jurídica de los sindicatos, libertad para negociar sin intervención del gobierno y protección en el caso de despidos colectivos. La Constitución de 1991 recoge los derechos de negociación colectiva y huelga (art. 55 y 56).
Legislación para la protección del empleo	El antecedente en el país es el Decreto Ley 2350 de 1944, que estableció que las diferencias salariales no podrían fundarse en aspectos de nacionalidad, sexo, edad, religión, opinión política o actividad sindical. La Constitución de 1991 señaló unos principios fundamentales sobre la igualdad de oportunidades, la calidad, garantías, capacitación, descanso, etc. (art. 53).
Cesantías y vacaciones	Estas instituciones hacen parte de la legislación desde la Ley 10 de 1934. En la Ley 6 de 1945 se definieron quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio y un mes de salario por cada año de trabajo, como cesantías. En 1950 se expidió el Código Sustantivo del Trabajo en donde se creó la prima de servicios. En 1990 la Ley 50 eliminó la retroactividad de las cesantías por una consignación anual a los fondos de cesantías.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Institución	Contexto
Salario mínimo <sup>31</sup>	Se inició en Colombia en 1945 (Ley 6), en donde se señaló que el gobierno podría señalar los salarios mínimos mediante decretos, pero no existía una definición homogénea, la que se consiguió sólo hasta 1984. En la Constitución de 1991 se establece que el estatuto del trabajo debe tenerse en cuenta una remuneración mínima vital.
Tributación sobre la nómina (parafiscales)	El subsidio familiar a través de las cajas de compensación, y la formación para el trabajo en el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, se financia con tributos a la nómina desde 1957 (4% para Subsidio y 2% SENA). En 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF (2%). La reciente reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) eliminó el pago del SENA e ICBF para el sector privado y cambio la fuente de financiación por el impuesto sobre la renta para la equidad- CREE.
Seguridad Social	La Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, haciendo obligatorio el seguro social para atender los riesgos de enfermedad general, vejez, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, maternidad y muerte, en el sector privado, y se crearon cajas de previsión para el sector público. La ley 100 crea el sistema de seguridad social integral que agrupa los sistemas de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.
Políticas de empleo	Las políticas activas son intervenciones directas de los gobiernos en el mercado de trabajo para prevenir o aliviar el desempleo (inserción, formación, y fomento a la creación de empleo) y las pasivas tienen como fin mantener un nivel de ingresos para el desempleado, a través de subsidios al desempleado y planes de retiro por razones del mercado laboral. Estos son desarrollos recientes en el país, especialmente con la Ley 789 de 2002 y actualmente con la Ley 1429 de 2010 para la formalización y generación de empleo.

Fuentes: Adaptado de: Avella Gómez, Mauricio. Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990, Constitución Política y normatividad aplicable.

En materia de seguridad social, el país presentó una baja cobertura en salud, especialmente para la población más pobre y vulnerable, hasta principios de los años 90s. Estudios realizados en 1992 mostraron que la población que no tenía ningún tipo de aseguramiento ascendía al 45,4% en el área urbana y al 79,5% en el área rural<sup>32</sup>. Esta fue la principal motivación para la expedición de la Ley 100 de 1993, la cual incentivó el ingreso del sector privado para la prestación de los servicios de salud. Como consecuencia, se crearon Empresas Promotoras de Salud (EPS) y Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS), para agrupar los afiliados del régimen contributivo y subsidiado; a su vez, estas entidades vincularían sus afiliados a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), partiendo del supuesto que su elección obedecería a razones de calidad y costos. Esto

<sup>31</sup> Con el Decreto 2738 de diciembre de 2012 se estableció en \$589.500, más \$70.500 de subsidio de transporte; representa una variación del 4,02%, respecto al vigente en 2012.

<sup>32</sup> Departamento Nacional de Planeación. Evaluación al Sistema General de Seguridad Social en Salud 1999.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

constituyó la denominada “integración vertical”, objeto hoy de crítica e intento de reforma.

De otro lado, la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria), determinó como mecanismo para estimular la formalización laboral y la generación de empleo, que el impuesto de renta para las sociedades se reduzcan del 33% al 25%<sup>33</sup> y se eliminan las contribuciones parafiscales (SENA e ICBF) y los aportes para salud a cargo del empleador<sup>34</sup>, pero al mismo tiempo se estableció un nuevo impuesto “Impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE”, con una tarifa del 8%. Es decir, se alivian los costos de nómina, y el cobro se hace con cargo a las utilidades.

La generación de empleo a través de la reducción de parafiscales hace parte las políticas activas; en cuanto a las políticas pasivas, la Ley 789 de 2002 creó el Fondo del empleo y protección para el desempleado-FONEDE que ofrece subsidios al desempleado, orientado a personas vinculadas o no a las Cajas de Compensación<sup>35</sup>. Recientemente se expidió la Ley 1636 de 2013 que creó el mecanismo de protección al cesante-MPC, el cual comprende actividades de intermediación laboral, y el fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante-FOSFEC para otorgar beneficios al cesante. Este fondo es administrado por las Cajas de Compensación y sus recursos provienen de los aportes que perciben.

No obstante, las políticas implementadas por el gobierno nacional están siendo cuestionadas respecto de su efectividad para generar empleo, al igual que la cobertura de algunos programas, la cual se considera bastante limitada respecto del tamaño del mercado laboral colombiano<sup>36</sup>. Un reciente análisis efectuado por Farné y Rodríguez (2013), a la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), sobre si bajar los impuestos genera empleo, concluyó que “el impacto previsto por el Gobierno en materia de empleo y distribución del ingreso no cuenta con el debido sustento empírico”<sup>37</sup>; es decir, que no ven plausible alcanzar la meta fijada por el gobierno de entre 400 mil y 1 millón de nuevos empleos y lograr una mejor distribución del ingreso.

<sup>33</sup> Las sociedades y entidades extranjeras seguirán gravadas al 33%.

<sup>34</sup> Por trabajadores que ganan menos de 10 smmlmv.

<sup>35</sup> Para ser beneficiario debe cumplir con los requisitos de: ser jefe cabeza de familia, encontrarse desempleado y haber cotizado en algún momento en una EPS del régimen contributivo.

<sup>36</sup> Como ejemplo de ello se tiene que según lo registrado en el informe al Congreso 2012-2013 del Ministerio de Trabajo, en subsidios al desempleo se habían beneficiado 44.652 personas en el periodo julio-diciembre de 2012 y 28.852 en enero-abril de 2013 entre los vinculados a las Cajas y entre los no vinculados 14.390 en julio-diciembre de 2012 y 6.615 en enero-abril de 2013. El subsidio asciende a un salario y medio mínimo mensual vigente, repartido en seis cuotas mensuales iguales para cubrir aportes a salud o bonos de alimentación o educación según lo prefiera el beneficiario.

<sup>37</sup> Farné, Stefano y Rodríguez, David Arturo. ¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?. Ley 1607 de 2012 de reforma Tributaria. Universidad Externado de Colombia. Cuadernos de Trabajo No. 14. Marzo de 2013.

### **3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL EMPLEO EN BOGOTÁ**

Para un ente territorial, los resultados laborales dependen de factores como: el desempeño de su economía, las políticas sectoriales y el régimen laboral vigente; en los dos primeros tiene alguna influencia bajo la órbita de sus responsabilidades y posibilidades, en tanto que el tercero es exógeno, puesto que depende de instancias nacionales como el Gobierno Nacional (iniciativa) y el Congreso de la República (aprobación). La incidencia de estos factores en Bogotá, en el período de referencia, se ha planeado y ejecutado en los respectivos planes de desarrollo de la siguiente manera:

#### **3.1 BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA Y EMPLEO**

Para el período 2004-2008 se consideró la promoción del trabajo y la generación de ingresos mediante una política de creación de riqueza colectiva<sup>38</sup>, como parte fundamental de la lucha contra la pobreza. La promoción del trabajo se propuso mediante la ejecución de proyectos de inversión, enmarcados estratégicamente así:

- Proyectos en infraestructura
- Proyectos para inserción laboral
- Proyectos para fomento
- Proyectos de retención escolar

En los primeros se buscó generar empleo mediante: la construcción, mantenimiento y operación de troncales de Transmilenio (proyecto Infraestructura Urbana Integral para el Transporte Público); el reciclaje (Programa Distrital de Reciclaje); la construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios (programa Desarrollo Infraestructura de Parques y Escenarios); plantas de producción de ecomateriales (programa Bogotá Productiva); y obras con participación ciudadana (programa Fomento y Desarrollo Empresarial)

La mayoría de estos esfuerzos (especialmente los de infraestructura), generaron empleo (principalmente no calificado); no obstante, constituyeron soluciones

---

<sup>38</sup> Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, Acuerdo 119 de 2004, exposición de motivos. Política General: empleo e ingresos. Eje social: vinculación productiva, programa: capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo. Eje Urbano Regional, programa “Bogotá productiva”. Eje de Reconciliación, programa “Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial”.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

temporales puesto que al finalizar el proyecto desaparece el empleo y los cubrimientos a salud y seguridad social.

En los proyectos para inserción laboral, las oportunidades de empleo se orientaron, fundamentalmente, a la población vulnerable y habitantes de la calle, en acciones como<sup>39</sup>: Generación de empleo como herramienta de recuperación para los jóvenes de la calle y pandilleros; Administración de baños públicos; Capacitación en actividades productivas a mujeres madres de población callejera; Talentos y oportunidades para la generación de ingresos; Integración familiar y comunitaria; Gestión para el desarrollo social; Compromiso de protección integral con niñas y niños trabajadores; Misión Bogotá (guías ciudadanos); Fomento de la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes; y, Dignificación del trabajo en salud.

En los proyectos para el fomento y desarrollo empresarial, el apoyo al empleo se efectuó de forma indirecta, mediante el impulso y apoyo a las Mypimes, con programas como: Promoción y asistencia técnica para la sostenibilidad ambiental y económica de las actividades productivas; Líneas financieras para el apoyo del fortalecimiento a la micro y pequeña empresa de Bogotá; Bogotá turística y atractiva; y Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias.

Finalmente, los proyectos de retención escolar, aunque teóricamente buscan evitar que inactivos (estudiantes) presionen la participación y en consecuencia la Población Económicamente Activa-PEA (desocupados), el plan de desarrollo los enfocó a eliminar la trampa de pobreza “trabajo infantil”, mediante proyectos como: Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores; y Fortalecimiento de una segunda lengua y productividad regional.

Como se deriva de lo anterior, la política pública de empleo en este período se orientó a proveer de ingresos a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, más que a una estrategia de combate al desempleo estructural de la ciudad<sup>40</sup>. Los datos del mercado laboral entre 2004-2007, recogidos en la Gran Encuesta Integral de Hogares – GEIH por el DANE permiten observar que durante este periodo se redujo el desempleo en la ciudad de manera más efectiva que en la nación<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Proyectos ejecutados por el IDIPRON y el Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS.

<sup>40</sup> En ese sentido se expidió el Decreto No. 235 de julio 19 de 2005, mediante el cual se asignó la función de coordinación en la promoción y protección de los desempleados en el Distrito Capital al Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD.

<sup>41</sup> La tasa de desempleo en Bogotá pasó del 14,8 en 2004 al 10,4 en 2007, en tanto que el total nacional lo hizo del 13,6 al 11,1.

### 3.2 BOGOTÁ POSITIVA Y EMPLEO

Para el período comprendido entre el 2008 y el 2011, las acciones públicas frente al empleo no aparecen explícitas como una política o un objetivo estructurante, pero sí como componentes de proyectos sociales y de infraestructura<sup>42</sup>, como alternativas de generación de ingresos. En efecto, estas alternativas se organizaron por objetivos así: Ciudad de derechos; Derecho a la ciudad; Ciudad global; Participación; Descentralización; Gestión pública efectiva y transparente; y, Finanzas sostenibles.

En **Ciudad de derechos**, se plantearon programas como: *Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables* y *Acceso y permanencia a la educación para todas y todos*, entre otros. De forma explícita se proyectaron *Acciones para la restitución del derecho al trabajo en poblaciones vulnerables*, tales como: *formar 16.000 personas vulnerables del sector informal para la generación de ingresos, y promover el empleo para jóvenes mayores de 22 años resocializados por el IDIPRON*.

Como **Derecho a la ciudad**, las acciones tendientes a generar empleo se programaron en infraestructura, tales como: *Sistema Integrado de Transporte Público, Vías para la movilidad y Espacio público*. En particular se proyectó: *Construcción, adecuación y mantenimiento de la malla vial, Red de ciclorrutas, Intersecciones viales, Sistemas de señalización, Mejoramiento y ampliación del espacio público, y Equipamientos culturales, recreativos y deportivos*, entre otros.

Bajo la denominación de **Ciudad Global** se programó la acción más explícita para el fomento de la generación de ingresos y oportunidades de empleo, planteada como “Fomento para el desarrollo económico”. Las acciones proyectadas fueron *Gestión para el desarrollo de la Región Capital, Formación para el trabajo, mi primer empleo, e Idioma extranjero para población en edad de trabajar*.

En los propósitos de **Participación** y de **Gestión Pública, efectiva y transparente**, se identificaron sendos proyectos con vocación de generación de empleo: *Obras con participación ciudadana y, Desarrollo y bienestar del talento humano*, respectivamente.

---

<sup>42</sup> Plan de Desarrollo Bogotá positiva, para vivir mejor, 2008-2012; Principios de Política: erradicación gradual de la pobreza y desarrollo económico.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Durante el período en cuestión se plantearon 84 metas de ciudad, dentro de las cuales, en referencia explícita al empleo, se identificaron: *Aumentar a 77.000 las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo por medio de formación en los dos últimos años de la educación media, y Aumentar a 80% la población certificada en formación para el trabajo*<sup>43</sup>.

En este periodo la tasa de desempleo en la ciudad continuó decreciendo en mayor proporción que en la nación. En 2011 la relación Desocupados/Población Económicamente Activa-PEA bajó a un dígito (9,6%), logro que no había sido posible obtener a nivel de país. No obstante, tanto en el período 2004-2007, como en 2008-2011, las políticas públicas se enfocaron en un claro propósito social donde más que el empleo estable se buscó la generación de ingresos, y en particular para los grupos más vulnerables de la ciudad.

### **3.3 EL EMPLEO EN LA BOGOTÁ HUMANA**

Las acciones públicas, en torno al empleo, previstas en el Plan de Desarrollo para el período 2012-2016 se enmarcan dentro de los propósitos de los *policy-makers*<sup>44</sup> en el mediano plazo de “reducir la segregación social, enfrentar el cambio climático y defender lo público” en la ciudad<sup>45</sup>.

A diferencia de los planes anteriores, en éste se hace explícito construir e implementar una política de trabajo decente y digno en la ciudad<sup>46</sup>, en el contexto de reducir la segregación y la discriminación, con la idea de poner “el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”. La agenda pública por el trabajo decente propone: “la formación en ciudadanía laboral y promoverá la construcción de una cultura del respeto a los derechos laborales y la resolución de conflictos a través de la cooperación y el diálogo social”<sup>47</sup>.

De manera específica, la política de trabajo decente en Bogotá se recoge en el **programa de trabajo decente y digno** (art. 19), bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico<sup>48</sup>. Las acciones proyectadas son: *Articulación para la generación de trabajo decente y digno; Misión Bogotá, formando para el futuro; y, Formación, capacitación e intermediación para el*

<sup>43</sup> Línea base 25.000 personas y 51%, respectivamente.

<sup>44</sup> Responsables de formular la política (pública).

<sup>45</sup> Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, 2012-2016.

<sup>46</sup> Es necesario precisar que trabajo decente y trabajo digno son conceptos diferentes; el primero surge de la OIT y apunta a mejorar las condiciones de los empleados, en tanto que el segundo surge de los movimientos sociales latinoamericanos y se refiere a las condiciones de los trabajadores no enmarcadas en relaciones mercantiles.

<sup>47</sup> Plan de Desarrollo 2012-2016, Bogotá Humana, Eje 1, Artículo 5, Numeral 5.

<sup>48</sup> La ejecución estará a cargo de la SDDE y el IPES

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*trabajo.* La instrumentalización se prevé mediante acciones públicas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia y alianzas estratégicas público-privadas.

Los resultados esperados de las actividades planteadas suponen acciones nuevas como: el diseño e implementación de una política de trabajo decente y digno, la creación del observatorio para ello, la implementación de un sistema público de empleo, y la financiación de inspectores (40) para vigilancia y control en el sector económico consolidado.

Como resultados cuantitativos se espera: aumentar a 2.100 las personas con oportunidades laborales, mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad (línea base 100); aumentar en 3.500 los jóvenes vinculados (respecto a los vinculados entre 2006-2011), a procesos de desarrollo y fortalecimiento de sus competencias laborales, y aumentar en 1.000, aquellos jóvenes víctimas de la violencia armada, a empleo temporal en el Distrito; atender 15.000 ciudadanos del sector informal a procesos de formación y vincularlos laboralmente; y, vincular 1.000 víctimas de la violencia armada a oportunidades laborales. En suma, se espera beneficiar, en forma directa con el programa, a 22.500 personas; esto es, el 5,3% de los desocupados en 2012 en la ciudad, un impacto relativamente pobre.

El esfuerzo público en trabajo decente y digno en el mediano plazo se estima en \$96.650 millones de pesos de 2012<sup>49</sup>, de los cuales, \$9.919 millones se planearon para el primer año. La asignación de recursos presupuestales, en el 2012, se efectuó en el 89% (\$8.830 millones) del plan plurianual para ese año; no obstante, la ejecución efectiva de los recursos fue deficiente. De hecho, los giros efectuados sólo alcanzaron el 13,3% (\$1.170,2 millones) de lo programado.

Los recursos girados y los comprometidos al final de la vigencia 2012 (\$7.626,8 millones), se orientaron principalmente al proyecto *Misión Bogotá, formando para el futuro*, a cargo del IPES (\$5.314,1 millones); sin embargo, la vinculación de jóvenes al final de la vigencia fue nula<sup>50</sup>. En el proyecto *Articulación para la generación de trabajo decente y digno* (\$1.429,8 millones), a cargo de la SDDE, sólo se avanzó en la identificación de actores estratégicos e instrumentos disponibles para la puesta en marcha del sistema público de empleo, y en la implementación de algunos instrumentos que harán parte de este sistema, como son: el Observatorio de Trabajo Decente y Digno, la estrategia de democratización

<sup>49</sup> Esto implica una inversión per cápita de \$4.295.556 pesos constantes de 2012, para el período.

<sup>50</sup> Sistema de Seguimiento al plan de desarrollo-SEGPLAN y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de las oportunidades económicas, y la firma de un convenio con la Universidad del Rosario para impulsar alianzas público-privadas<sup>51</sup>.

El diseño e implementación de una política pública de trabajo decente y digno en Bogotá empezó de manera tímida en el segundo semestre del 2012 (con porcentajes bajos de cumplimiento de metas, según SEGPLAN), de hecho, el informe de la SDDE, a diciembre 31 de 2012, señaló “A la fecha no se han generado impactos, representados en cambios en las condiciones de trabajo que se generan en la ciudad y vinculación de personas a puestos de trabajo en condiciones de calidad”<sup>52</sup>.

A junio de 2013 el escenario del programa no ha variado mucho; a pesar del fuerte incremento en el presupuesto vigente (\$24.931,1 millones), el cual representa el 117,5% de lo previsto en el Plan Plurianual para esa vigencia, lo efectivamente ejecutado (giros) sólo llega al 2,7% de lo previsto (\$678,8 millones). De hecho, el total ejecutado en el semestre (\$4.924,3 millones) no alcanza el 20% (19,8%). A pesar de ello, se ha avanzado: aun lento en la vinculación de jóvenes a procesos de desarrollo de sus competencias (798) y de ciudadanos a proyectos productivos (2.339); y un poco más rápido en el diseño e implementación de una política de trabajo digno y decente (50%).

---

<sup>51</sup> Informe planes de desarrollo Bogotá Positiva y Bogotá Humana; Secretaría Distrital de Desarrollo Económico-SDDE, diciembre 2012.

<sup>52</sup> Op.Cit.

## **4. LA OIT Y EL TRABAJO DECENTE**

Los análisis de los mercados de trabajo, se han apartado de la lectura de los indicadores tradicionales (Tasas globales, Tasas de participación, Tasas de ocupación y desempleo) desde mediados de la década de los sesentas y se han volcado hacia el estudio de las causas y las consecuencias de las nuevas formas de arreglos contractuales; la masificación de las relaciones de trabajo no asalariadas y la proliferación de las condiciones precarias del trabajo.

En este contexto surge el concepto de trabajo decente, que se dio a conocer por primera vez en la reunión No. 87 de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1999, para tratar de dar respuesta a las transformaciones en la economía mundial y mitigar las desigualdades que se presentan al interior de los países en el ámbito laboral y que generalmente afectan a la población más vulnerable. El trabajo decente fue definido como “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”<sup>53</sup>.

El trabajo decente es un objetivo de política económica y social de primera línea para los países firmantes de los Objetivos del Milenio (ODM) y los países miembros de la OECD<sup>54</sup>. Hay dos metodologías para hacer mediciones del Trabajo Decente: la primera, consiste en la generación de un conjunto amplio de indicadores simples que reflejan la dinámica de cada una de las dimensiones del trabajo decente; y la segunda, consiste en diseñar un indicador sintético, comparable entre países, que resuma su comportamiento. Los informes a nivel internacional han recomendado examinar cada uno de los aspectos que comprende la definición en lugar de utilizar un solo indicador global.

### **4.1 EL CAMINO HACIA INDICADORES DE MEDICIÓN**

El trabajo decente abarca una gran cantidad de aspectos: la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La

<sup>53</sup> Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1999. El término de Trabajo Decente fue propuesto por Juan Somavia, Director General de la OIT.

<sup>54</sup> DANE, Centro Andino de Altos Estudios-CANDANE, Documentos de trabajo; El trabajo decente y su relación con los enfoques de empleos atípicos, precarios, informales y los de mala calidad; Claudia Carolina Córdoba Currea, Bogotá.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad; otros componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores mediante: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral<sup>55</sup>.

En 2008 la OIT señaló como objetivo principal de su labor el trabajo decente, a través de la promoción de los siguientes aspectos:

- Las normas internacionales de trabajo y los derechos laborales,
- Oportunidades de empleo y de salario
- Protección social y,
- Diálogo social y el tripartismo (empresarios, gobierno y trabajadores).

La organización pretende que se reconozca el papel del trabajo decente en la reducción de la pobreza y en el desarrollo económico, y que los países mejoren las estadísticas de trabajo, de tal manera que pueda medirse el avance de cuatro objetivos estratégicos<sup>56</sup>, que son:

- **Crear trabajo:** una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- **Garantizar los derechos de los trabajadores:** en especial de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra de sus intereses.
- **Extender la protección social:** condiciones de trabajo seguras, con remuneración adecuada y que permitan el acceso a seguridad social.
- **Promover el diálogo:** entre trabajadores y empleadores como aspecto fundamental para elevar la productividad.
- Adicionalmente, se considera como un objetivo transversal **la igualdad de género.**

<sup>55</sup> Ghai, Daram Trabajo Decente. Concepto e Indicadores. Revista Internacional del Trabajo. Vol 122. 2003. En: [www.ilo.org/public/](http://www.ilo.org/public/)

<sup>56</sup> Oficina Internacional del Trabajo-OIT. El Programa de Trabajo Decente. En: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Dados estos objetivos, la evaluación del trabajo decente permite examinar las prioridades de la agenda social, económica y política de los países, y del sistema internacional. También se reconoce que el programa de trabajo decente difiere de un país a otro, ya que este debe reflejar sus necesidades, recursos y prioridades. Es decir, debe existir una agenda nacional, pero al mismo tiempo se requiere de acciones a nivel mundial a través del desarrollo de políticas económicas y sociales como las que la OIT establece en colaboración con instituciones del sistema multilateral.

En particular, la gran cantidad de aspectos que recoge el concepto de trabajo decente planteó un reto para su medición, y desde que se acuñó el término se ha trabajado en la definición de unos ámbitos o dimensiones a partir de los cuales se puedan definir indicadores, que desarrollen los siguientes aspectos<sup>57</sup>:

- Se pretende que se abarquen todos los elementos de la agenda de trabajo decente.
- Cobertura de todos los trabajadores.
- Preocupación por los trabajadores más vulnerables.
- Género, como tema transversal.
- La importancia del contexto social y económico.

En 2009 se dio a conocer la propuesta de indicadores de trabajo decente unidos con los objetivos de desarrollo del milenio<sup>58</sup> y se escogieron una serie de países piloto para su aplicación. Inicialmente se seleccionaron cinco países y luego se amplió a nueve: en África (Nigeria y Zambia), en Asia (Bangladesh, Cambodia, Indonesia y Filipinas), en Europa (Ucrania) y dos en Latinoamérica (Brasil y Perú). Los avances en este tema, y en general la revisión de los indicadores del mercado laboral, se programó realizar en el marco de la *19 International Conference of Labour Statisticians*, en Octubre de 2013, cuyos resultados se conocerán en 2014.

Los objetivos del Milenio que se apoyan desde la perspectiva de trabajo decente son:

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Meta 1B: lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

<sup>57</sup> Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Marco Conceptual e indicadores de trabajo decente y experiencias internacionales. Reunión técnica “Repensado el Sistema de Indicadores de Trabajo Decente de Argentina”. 2011- Buenos Aires, Argentina

<sup>58</sup> Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los objetivos de desarrollo del milenio. Incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente. Ginebra Junio de 2009. Esta guía fue elaborada a partir de las orientaciones de la reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, celebrada en Ginebra entre el 8 y el 10 de septiembre del 2008.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

OMD 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.

- Meta 3A: eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015.

Los objetivos propuestos de trabajo decente, se recogen en las siguientes dimensiones:

1. **Oportunidades de empleo:** comprende relaciones entre empleo y población (edades), tasas de desempleo, informalidad, desempleo y educación, relación de trabajadores por cuenta propia y familiares, seguros de desempleo, entre otros.
2. **Ingresos adecuados y trabajo productivo:** trabajadores pobres y bajas remuneraciones.
3. **Horas de trabajo decentes:** horas de trabajo excesivas, y subempleo por insuficiencia de horas, entre otros.
4. **Conciliación del trabajo, la vida familiar y personal:** horarios desfavorables, protección a la maternidad; ambos por construir.
5. **Trabajo que debería abolirse:** trabajo infantil, trabajo infantil peligroso, o forzoso.
6. **Estabilidad y seguridad del trabajo:** trabajadores ocasionales/jornaleros y salarios correspondientes.
7. **Igualdad de oportunidades y trato en el empleo:** discriminación por alguna causa como sexo, raza, origen, discapacidad, y situación de los migrantes, entre otros.
8. **Entorno de trabajo seguro:** tasas en el país de lesiones profesionales, accidentes de trabajo, seguros para estos casos.
9. **Seguridad social:** proporción de la población de más de 65 años que recibe una pensión, población cubierta con atención en salud, gasto público en seguridad social, población que se encuentra cotizando.
10. **Dialogo social:** tasas de sindicalización en el país, empresas afiliadas a organizaciones, consultas tripartitas.
11. **Contexto económico y social:** productividad laboral, desigualdad de ingresos, inflación, empleo por rama, niños no escolarizados, tasas de alfabetización, enfermedades (VIH).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Estas once dimensiones abarcan 66 indicadores estadísticos<sup>59</sup> y 19 indicadores cualitativos; sin embargo, se reconoce que aún los países no producen toda la información necesaria para su desarrollo o falta estandarizar la forma de medición. Además, se deben tener en cuenta las agendas y políticas establecidas para dar impulso al trabajo decente.

## 4.2 TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ

Los indicadores de trabajo decente se establecieron para los países, es decir, con una perspectiva macroeconómica; no obstante, para dar una mirada a la evolución del trabajo decente en Bogotá se seleccionaron algunos ítems fundamentales que permitan seguir el desarrollo de las dimensiones. No en todos los casos es posible construir los indicadores sugeridos por la OIT debido a la disponibilidad de información; por ello, el objetivo es mostrar un panorama general de cada dimensión y usar, en algunos aspectos, datos complementarios.

### 4.2.1 Oportunidades de Empleo

En el Capítulo 2 se examinaron los indicadores básicos del mercado laboral de Bogotá, las variables y tendencias que lo caracterizan y las instituciones laborales que sirven de marco regulatorio. Con base en ello se puede señalar que las tasas de desempleo han disminuido durante el periodo 2007-2012, pero la presión sobre el mercado laboral es cada vez mayor. Los indicadores que recoge esta dimensión se presentan en Cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**Oportunidades de Empleo**

Indicador	Porcentaje					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa de Desempleo	10,4	10,1	11,5	10,6	9,6	9,5
Relación Empleo-Población	57,4	58,9	58,9	61,4	64,1	65,2
Informalidad	45,1	45,7	45,9	45,5	45,6	46,3
Empleo vulnerable	29,1	34,2	35,5	36,7	37,5	35,6
Jovenes que no estudian ni trabajan	18,1	22,0	23,8	22,0	20,9	19,9

Fuente: DANE y Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

<sup>59</sup> Los indicadores estadísticos tienen diferentes categorías: 18 principales o básicos (M), 25 adicionales (cuando exista información) (A), 11 de contexto social y económico (C), 11 indicadores relevantes que aún no están disponibles o están en construcción (F).



## **Relación Empleo- Población**

Este indicador muestra la relación entre el total de ocupados y la población en edad de trabajar. Como se observa, pasó del 57,4% en 2007 a 65,2%, es decir, cerca de 8 puntos en tan sólo 5 años. Esto significa que cada vez hay más personas trabajando en el Distrito, y como se verá más adelante, la capacidad de la economía de la ciudad es la que se ve comprometida para absorber el nuevo empleo.

## **Informalidad**

Desde la perspectiva de trabajo decente se hace énfasis en la calidad del empleo que se está generando, especialmente se considera el tema de la informalidad. La definición adoptada por el DANE se basa en el tamaño del establecimiento y la posición de los ocupados, considerando como informal aquel que trabaja en una unidad productiva de cinco o menos personas<sup>60</sup>, análisis que se elabora para las trece principales áreas urbanas del país.

Como se muestra en el Cuadro 8 las cifras de informalidad, para el periodo en estudio, denotan que en las trece principales áreas urbanas del país el ocupado informal supera al formal y tiene una tasa de crecimiento anual mayor (3,9%), mientras que el formal crece a un ritmo del 3,4%. En Bogotá el trabajo formal supera al informal pero sus tasas de crecimiento promedio, en los últimos años, muestran una tendencia contraria (4,1% y 5,1%), respectivamente.

En efecto, el trabajo informal está creciendo más rápidamente en el Distrito lo que determina que la concentración de informales que era del 34,4% en 2007 alcance 36,2% en 2012, frente al total de las trece áreas urbanas.

El porcentaje de informales frente al total de ocupados ha fluctuado, pero en general ha ganado participación, pasando de 45.1% en 2007 hasta alcanzar el

---

<sup>60</sup> Específicamente se consideran como ocupados informales: los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; los trabajadores familiares sin remuneración o trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas; los empleados domésticos que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas; los jornaleros o peones que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas; los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; y se excluyen los obreros o empleados del gobierno. DANE. Medición del empleo informal y seguridad social. Octubre-Diciembre de 2012.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

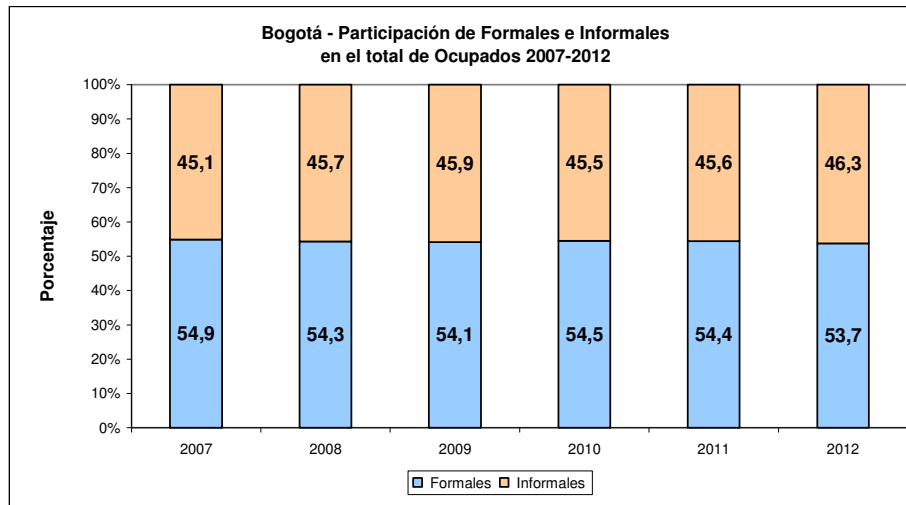
46,3% en 2012, en cambio, los ocupados formales la han venido perdiendo, como se muestra en la Gráfica 4.

**Cuadro 8**  
Informalidad 2007-2012

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Trece áreas</b>							
Ocupados	8.336	8.575	8.866	9.246	9.655	9.983	3,7
Formales	4.134	4.216	4.250	4.477	4.722	4.886	3,4
Informales	4.202	4.359	4.617	4.769	4.932	5.097	3,9
<b>Bogotá</b>							
Ocupados	3.202	3.352	3.418	3.623	3.862	3.994	4,5
Formales	1.758	1.821	1.850	1.974	2.101	2.146	4,1
Informales	1.444	1.532	1.569	1.649	1.761	1.847	5,1
<b>Part.% Btá/trece áreas</b>							
Ocupados	38,4	39,1	38,6	39,2	40,0	40,0	
Formales	42,5	43,2	43,5	44,1	44,5	43,9	
Informales	34,4	35,1	34,0	34,6	35,7	36,2	

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirec. Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá  
Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

**Gráfica 4**



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

La informalidad laboral esta correlacionada con la informalidad empresarial. De hecho, la Cámara de Comercio cálculo esta informalidad en el 47% tomando en consideración las unidades productivas que operan en Bogotá sin matrícula mercantil, a partir de los censos empresariales que se llevaron a cabo en algunas

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

localidades y municipios vecinos<sup>61</sup>. Se señala que en su mayoría las empresas informales eran micro empresas, con poco tiempo de inicio (menos de tres años) y con un rango de empleados de 1 a 5.

### Empleo Vulnerable

Para determinar el empleo vulnerable, además de la relación informales/ocupados, señalada arriba, es necesario examinar la posición de los ocupados en Bogotá. En total las personas empleadas suman 3.9 millones y han crecido a una tasa del 4,5% anual durante el periodo 2007-2012. La mitad de la fuerza laboral está constituida por empleados particulares que han crecido a una tasa del 2,7% anual, sin embargo, el mayor crecimiento se puede observar en los trabajadores por cuenta propia<sup>62</sup> con una tasa del 8,5% anual, los cuales son la tercera parte del total de ocupados (Cuadro 9).

Se observa además, el crecimiento de los trabajadores sin remuneración<sup>63</sup>, que si bien representan solo el 3% de los empleados, se duplicaron durante el periodo.

**Cuadro 9**  
**Posición de los Ocupados en Bogotá 2007-2012**

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Ocupados Bogotá	3.202	3.352	3.418	3.623	3.862	3.994	4,5
Empleado particular	1.797	1.723	1.758	1.830	1.913	2.049	2,7
Empleado del gobierno	173	153	145	151	150	152	-2,5
Empleado doméstico	131	135	137	144	148	159	4,0
Cuenta propia	872	1.072	1.139	1.239	1.353	1.309	8,5
Patrón o empleador	168	195	160	162	197	202	3,8
Trab familiar sin remuneración	53	67	69	85	84	101	13,8
Trab sin remuneración en otras empresas	6	6	5	6	10	14	17,5
Jornalero, Peón u otro	2	2	4	5	7	8	31,5

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

En general, el empleo asalariado (empleados particulares y del gobierno) ha ido perdiendo participación. En 2007 representó el 61,5% de los ocupados, en tanto

<sup>61</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Dirección de Estudios e Investigaciones. Censos empresariales por localidades 2008-2011. En: [www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co)

<sup>62</sup> Persona natural con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta de los bienes o servicios producidos; se caracteriza por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos. DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística

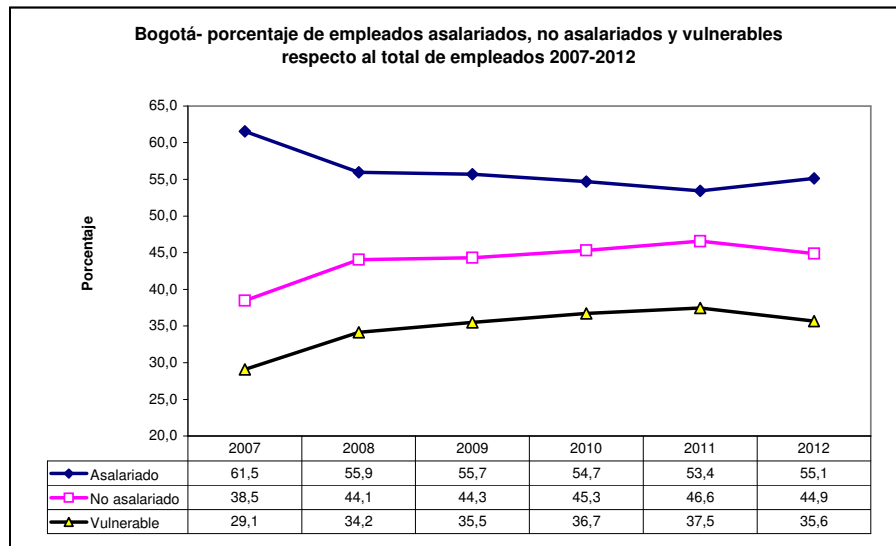
<sup>63</sup> Trabajador con un empleo independiente sin remuneración, que labora en una empresa cuyo propietario es un familiar o pariente que generalmente vive en el mismo hogar.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

que en 2011 bajó al 53,4%; en 2012 registró una leve recuperación (55,1%). En contraste, la participación del empleo no asalariado pasó de 35,8% en 2007 a 46,6% en 2011 y 44,9% en 2012, como se muestra en la Gráfica 5.

De otro lado, el empleo considerado vulnerable (trabajadores por cuenta propia y auxiliares sin remuneración)<sup>64</sup>, creció del 29,1% al 37,5% entre 2007 y 2011, y registró 35,6% en 2012. Estos datos son preocupantes para el Distrito, porque indican que el crecimiento del empleo en el último lustro se está soportando en el empleo no asalariado, especialmente en aquel considerado vulnerable.

**Gráfica 5**



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

## Jóvenes que no estudian ni trabajan

El indicador de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan se mueve alrededor del 20% en los últimos años. Esto revela una gran problemática social en la ciudad que afecta especialmente a las mujeres, las cuales representan en promedio el 70% del total<sup>65</sup>. Es una población que está en riesgo dada su

<sup>64</sup> Según la Guía de Indicadores de trabajo decente de la OIT la tasa de empleo vulnerable es la proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar (trabajadores familiares auxiliares o no remunerados) con respecto al empleo total, aquí se ha incluido también los no remunerados en otras empresas.

<sup>65</sup> Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Calidad del Trabajo en Bogotá, una aproximación desde el enfoque de trabajo decente. Cuadernos de Desarrollo Económico No. 16. Enero de 2012 y Bogotá Cuenta con un diagnóstico de trabajo decente. Octubre de 2013..

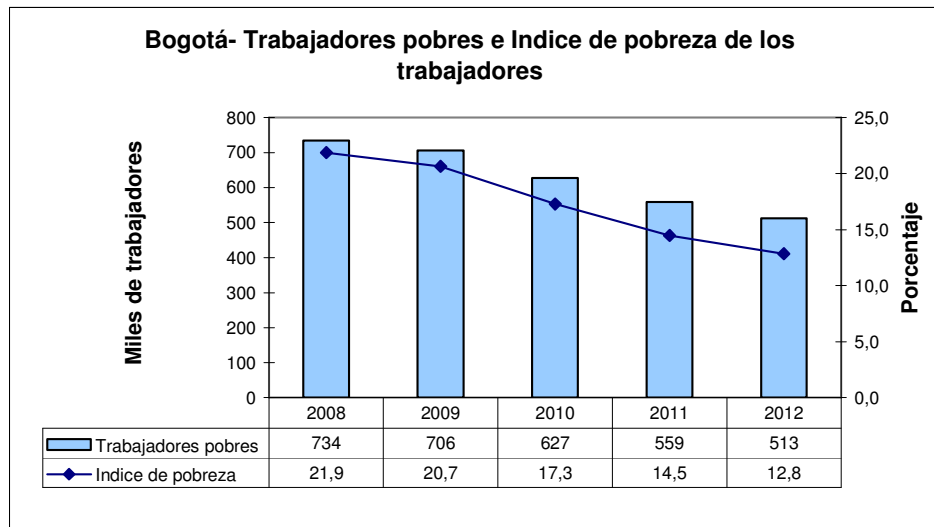
**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

exclusión del sistema educativo; como lo señala la OIT “la educación, la formación y el aprendizaje permanente generan un círculo virtuoso que promueve la empleabilidad, la productividad, el aumento de los ingresos y el desarrollo”<sup>66</sup>. Así que cuando esta población entra al mercado laboral sus posibilidades de acceder a empleos de calidad son muy limitadas, afectando con ello el desarrollo del país y de la ciudad.

#### 4.2.2 Ingresos Adecuados y trabajo productivo

Los niveles de pobreza en el Distrito muestran una reducción en los últimos años (ver sección 4.2.11); de igual manera, el número de trabajadores pobres se está reduciendo, de acuerdo con el indicador sugerido por la OIT<sup>67</sup> (Gráfica 6). Estos trabajadores se definen como personas con empleo que viven en un hogar cuyos miembros están por debajo del umbral de pobreza definido.

**Gráfica 6**



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá  
Nota: en 2007 no se tiene datos de línea de pobreza por cambios en la metodología

Como se observa, el porcentaje de ocupados que vive bajo la línea de pobreza respecto del total, pasó de 21,9% en 2008 a 12,8% en 2012. Este indicador es un

<sup>66</sup> Oficina Internacional del Trabajo. La crisis del empleo juvenil, un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012

<sup>67</sup> De acuerdo con la Guía de Indicadores de trabajo decente de la OIT la medición de los trabajadores se puede aproximar utilizando como parámetros los siguientes: trabajadores pobres=índice de pobreza x fuerza de trabajo, e Índice de pobreza de los trabajadores=proporción de los trabajadores pobres respecto al total de ocupados.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

poco más alto que el de pobreza en general, aunque la medición parte del supuesto que deben moverse de manera similar; se considera que son los pobres los que están más obligados a trabajar para mantener el nivel de subsistencia.

#### 4.2.3 Horas de Trabajo Decentes

En esta dimensión se examina el tema del subempleo, como contrario a lo considerado decente, el cual se mide a partir de la percepción del trabajador sobre su propio empleo. El subempleo subjetivo es el deseo manifestado de mejorar los ingresos, las horas trabajadas<sup>68</sup> o que el trabajo sea más acorde a las competencias personales<sup>69</sup>. En el Cuadro 10 se puede ver que este tipo de subempleo se acentúa en los tres últimos años llegando a representar el 34,1% de los ocupados en 2012, con una tasa promedio anual de crecimiento del 6,6% para el periodo 2007-2012.

La mayor queja se encuentra en el nivel de ingresos para el 28,4% de los empleados en 2012, pero lo que más ha crecido es el subempleo por insuficiencia de horas, con una tasa promedio anual del 12,3% para el periodo.

**Cuadro 10**  
Subempleo en Bogotá 2007-2012

Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Subempleados Subjetivos</b>	1.095	1.090	933	1.309	1.456	1.506	6,6
Insuficiencia de horas	297	312	256	443	511	531	12,3
Empleo inadecuado por competencias	792	759	602	840	901	905	2,7
Empleo inadecuado por ingresos	949	938	800	1.094	1.222	1.252	5,7
<b>Subempleados Objetivos</b>	333	450	396	569	592	582	11,8
Insuficiencia de horas	102	148	125	222	244	246	19,1
Empleo inadecuado por competencias	244	316	268	360	366	349	7,4
Empleo inadecuado por ingresos	281	374	331	460	473	462	10,4
<b>% Subempleo/total ocupados</b>							
<b>Tasa de subempleo subjetivo</b>	30,6	29,2	24,2	32,2	34,1	34,1	
Insuficiencia de horas	8,3	8,4	6,6	10,9	12,0	12,0	
Empleo inadecuado por competencias	22,2	20,4	15,6	20,7	21,1	20,5	
Empleo inadecuado por ingresos	26,6	25,1	20,7	27,0	28,6	28,4	
<b>Tasa de subempleo objetivo</b>	9,3	12,1	10,3	14,0	13,9	13,2	
Insuficiencia de horas	2,9	4,0	3,2	5,5	5,7	5,6	
Empleo inadecuado por competencias	6,8	8,5	6,9	8,9	8,6	7,9	
Empleo inadecuado por ingresos	7,9	10,0	8,6	11,3	11,1	10,5	

Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Nota: Promedios anuales a partir del comportamiento trimestral. Población en miles de personas

<sup>68</sup> En Colombia se estableció, como regla general, una jornada máxima de 8 horas diarias y 48 horas semanales. CST, Artículo 161.

<sup>69</sup> DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística. Metodología Gran Encuesta integrada de Hogares. Marzo 2013.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

De otro lado, para el subempleo objetivo, además del deseo de cambio en las condiciones del empleo, se ha efectuado alguna gestión para materializarlo. En los tres últimos años se acentuó el fenómeno y más del 13% de los ocupados se considera subempleado objetivo, especialmente por su nivel de ingresos, no obstante, llama la atención el crecimiento de los empleados que se quejan por insuficiencia de horas (19,1% en promedio anual). Estos indicadores son un síntoma del deterioro en la calidad del empleo durante el periodo.

#### **4.2.4 Conciliación del Trabajo, la Vida Familiar y Personal**

En esta dimensión la OIT no tiene aún una definición precisa de los indicadores (propone dos, a construir a futuro), pero el tema relevante es de la protección a la maternidad. En Colombia la Ley 1468 de 2011 ajustó la normatividad nacional al mandato de la organización de establecer como mínimo 14 semanas de licencia<sup>70</sup> remuneradas para las madres trabajadoras y se agregó que serían 16 si se trata de parto múltiple.

Para el disfrute de la licencia, se podrán tomar dos o una de las 14 semanas antes de la fecha probable del parto, debidamente acreditada, y se completará el tiempo en la etapa posparto. Cuando se trata de niños prematuros se tiene en cuenta la diferencia entre la fecha gestacional y el nacimiento a término, el tiempo que faltaba se suma a las 14 semanas.

Además, el esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad (la legislación anterior sólo otorgaba 4 días si solamente el padre cotizaba al sistema de seguridad social en salud y 8 días si eran ambos).

La licencia está a cargo de la EPS, para lo cual se requiere que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada. La legislación anterior exigía un tiempo de cien semanas, pero ahora no se fijó ningún límite de tiempo para este derecho.

Todas las provisiones y garantías establecidas para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. De igual manera, la licencia de paternidad se extiende al padre adoptante.

<sup>70</sup> La legislación anterior, Ley 50 de 1990 y la Ley 755 de 2002 establecía una licencia de 12 semanas

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En general, la legislación en materia de protección a la maternidad aumentó las prerrogativas y ha ido quitando las limitaciones a la exigencia de los derechos. Por otra parte, en la medición de trabajo decente en Brasil<sup>71</sup> se utilizó un indicador, que si bien es extra laboral, tiene una relación directa con la conciliación del trabajo y la vida familiar y personal, y es lo relativo al desplazamiento en la ciudad, fundamentalmente hacia el lugar de trabajo u otras actividades relacionadas.

En efecto, los indicadores de movilidad en el Distrito muestran la disminución en la velocidad de desplazamiento en los diferentes modos de transporte en los últimos años y el aumento de la duración promedio de los viajes, como se muestra en el Cuadro 11.

La Secretaría de Movilidad<sup>72</sup> identificó como factores principales de este comportamiento: el incremento significativo del parque automotor<sup>73</sup>, el plan de obras de la ciudad y en los últimos años la temporada de lluvias.

**Cuadro 11**  
**Velocidad y Tiempo de Desplazamiento en Bogotá**

Tipo	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transporte Público Colectivo-TPC km/h (1)	22,95	23,40	20,97	19,20	19,30	18,52
Transporte Público Individual-TPI km/h	30,89	30,90	25,80	23,50	23,00	24,39
Transporte Particular km/h (2)	nd	30,40	25,60	23,80	23,40	23,77
Duración promedio del viaje -minutos (3)	57,30	60,87	64,90	71,60	64,80	72,20

Fuente: Secretaría de Movilidad. Movilidad en cifras 2012

(1) Bus, buseta y microbus. (2) Automóvil

(3) Duración promedio del viaje de mayor frecuencia para las personas

En el mismo sentido, la encuesta de movilidad realizada en 2011 estableció que en promedio un hogar realiza 7,2 viajes y una persona 2,2, y que el tiempo de desplazamiento cambia según el estrato (Cuadro 12). Los estratos más bajos soportan un tiempo de desplazamiento mayor en vehículos y los estratos altos se demoran menos en promedio por viaje. El tiempo de desplazamiento en el estrato 1 prácticamente duplica al del estrato 6.

A partir de lo anterior se puede señalar que las dificultades de movilidad en la ciudad es un aspecto que perjudica el trabajo decente, y afecta especialmente a la población más vulnerable.

<sup>71</sup> Oficina Internacional del Trabajo-OTI. Perfil del Trabajo Decente en Brasil. 2010

<sup>72</sup> Secretaría de Movilidad. Movilidad en Cifras 2012.

<sup>73</sup> El parque automotor de la ciudad creció a una tasa del 10% entre 2002-2009 que equivale a 54.000, pero en 2010 creció en 62.325 vehículos y en 2011 se presentó el mayor crecimiento con 82.059 vehículos.



**Cuadro 12**  
**Encuesta de Movilidad**

Concepto	2011
Tasa de viajes por hogar (1)	7,2
Tasa de viajes por persona	2,2
viajes por propósito de trabajo por hora (2)	500.000
Tiempo promedio de viaje en vehículos por estrato (minutos)	
1	77,18
2	64,98
3	57,99
4	49,39
5	46,05
6	40,08

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación-DANE

Encuesta de movilidad 2011

(1) Viajes promedio al día por hogar (personas 5 o más años de edad)

(2) Medición de las 6 a.m.

#### 4.2.5 Trabajo que debería abolirse

Uno de los pilares del trabajo decente es la abolición del trabajo infantil, en la medida que este pone en riesgo tanto el futuro individual del menor, como el futuro de toda la sociedad. Se considera trabajo infantil el que se realiza en las edades de 5 a 17 años<sup>74</sup>. En un reciente informe la OIT reconoce que durante la última década se evidencia una reducción del trabajo infantil en el mundo, pero que aún las tasas son altas<sup>75</sup>; para 2012 un total de 168 millones de niños se encontraban en esta situación, lo que equivale al 10,6%, y en América Latina y el Caribe 12 millones de niños, que corresponden al 8,8% de su población infantil.

El tema del trabajo infantil está relacionado directamente con la asistencia escolar; el tema en el Distrito se asocia al estado de la matrícula (Cuadro 13). Las tasas de cobertura bruta, es decir el total de alumnos matriculados versus el total de la población en edad escolar PEE, son altas en primaria y secundaria, y presentan déficit en la etapa preescolar y media. En estas tasas se tiene en cuenta a la

<sup>74</sup> De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 en Colombia “La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código. Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral. Parágrafo: Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales”.

<sup>75</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y Tendencias mundiales 2000-2012. Ginebra 2013.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

población en extra edad<sup>76</sup>. Ajustando la medición por rangos de edad (cobertura neta) se percibe aún más el déficit de cobertura que afecta la culminación del ciclo escolar (grados 11 y 12). Este es un factor de preocupación para la ciudad porque es un elemento adicional que presiona la tasa global de participación. De hecho, como se pudo observar en el Capítulo 2, la población de inactivos dedicados exclusivamente al estudio está disminuyendo.

**Cuadro 13**  
Tasas de Cobertura de la Educación en Bogotá

Indicador	PEE*	Porcentaje				
		2008	2009	2010	2011	2012
<b>Tasa Bruta</b>						
Preescolar	5 años	92,5	89,1	89	85,6	83,3
Primaria	6-10 años	108,8	108,6	106,7	102,6	97,2
Secundaria	11-14 años	106,7	108,0	109,1	107,7	107,8
Media	15-16 años	84,5	85,7	89,4	91,4	88,3
<b>Tasa Neta</b>						
Preescolar	5 años	86,0	85,6	83,2	77,9	82,1
Primaria	6-10 años	103,9	104,1	100,8	93,7	89,3
Secundaria	11-14 años	90,6	92,1	91,3	88,8	90,5
Media	15-16 años	62,1	61,9	58,1	58,2	64,6

Fuente: Secretaría Distrital de Educación. Matricula Oficial y Matricula Privada.

\*PEE: población en edad escolar

Nota: las tasas se calcularon teniendo en cuenta la resolución 2022 de 2010 para el periodo 2008-2012, no se tienen datos de 2007 con la nueva metodología

En efecto, las estadísticas de trabajo infantil de los últimos años, a partir de la GEIH, muestran que la población de 5 a 17 años, aunque fluctúa, tiene una tendencia a la disminución, mientras que los niños en este rango de edad que trabajan están aumentando, tal como se muestra en el Cuadro 14.

Como se observa, la tasa de trabajo Infantil-TTI a nivel nacional era de 6,9% en 2007 y subió a 13% en 2011 (para 2012 bajó a 9,8%), es decir, una tasa mayor al promedio que señala la OIT para Latinoamérica de 8,8%. En las trece principales áreas urbanas los indicadores son menores que el total nacional, pero siguieron la misma tendencia creciente. En este caso el trabajo infantil se realizó principalmente en el sector comercio, hoteles y restaurantes.

En Bogotá, las variaciones de las tasas han sido menores, pero con cambios significativos. En las diferentes mediciones efectuadas, se pasó de 3,4% y 2,8% en 2007 y 2009, a tasas de 8% y 7,5% en los dos últimos años. Al comienzo del

<sup>76</sup> Estudiantes por fuera de los rangos de edad establecidos, preescolar 5 años, básica primaria 6 a 10 años, básica secundaria 11 a 14 años, media 15 y 16 años.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

periodo analizado se registraron alrededor de 50 mil niños trabajando y al final se superó la cifra de 100 mil.

**Cuadro 14**  
**Tasa de Trabajo Infantil (TTI) y Tasa de Trabajo Infantil ampliada por oficios del hogar (TTIA)**

Año	Dominio	Población de 5 a 17 años (miles)	Población de 5 a 17 años que trabaja (miles)	TTI	Población de 5 a 17 años que trabaja más los que realizan oficios del hogar por 15 horas y más (miles)	TTIA
2007	Bogotá D.C	1.609	54	3,4	nd	nd
	Total 13 áreas	4.494	220	4,9	nd	nd
	Nación	11.358	787	6,9	nd	nd
2009	Bogotá D.C	1.630	46	2,8	nd	nd
	Total 13 áreas	4.501	232	5,2	nd	nd
	Nación	11.443	1.050	9,2	nd	nd
2011	Bogotá D.C	1.563	125	8,0	177	11,3
	Total 13 áreas	4.335	389	9,0	481	11,1
	Nación	11.288	1.465	13,0	1.743	15,4
2012	Bogotá D.C	1.580	119	7,5	169	10,7
	Total 13 áreas	4.412	281	6,4	444	10,1
	Nación	11.332	1.111	9,8	1.722	15,2

Fuente: DANE: Módulo de Trabajo Infantil -GEIH Octubre-Diciembre de cada vigencia y encuesta nacional de trabajo infantil 2011

Nota: no se produjo información para los años 2008 y 2010

Adicionalmente, el DANE dio a conocer en las dos últimas vigencias la tasa de trabajo infantil ampliada por oficios de hogar-TTIA, que considera además de los niños que trabajan, los que manifestaron no estar trabajando pero que se dedicaron a oficios del hogar por 15 o más horas en la semana. Esta tasa supera el 15% para el total del país y está alrededor del 11% en la ciudad.

Las estadísticas de trabajo infantil muestran que el problema esta lejos de ser superado y necesita de mayor atención por parte del Estado. Específicamente en el Distrito, se tiene el reto de disminuir el déficit de cobertura de la educación media como vía para coadyuvar en este propósito.

#### 4.2.6 Estabilidad y Seguridad del Trabajo

Un trabajo estable (con vinculación indefinida, por ejemplo), asegura una remuneración equivalente; no obstante, en el código sustantivo del trabajo se establece como modalidad de remuneración el salario estipulado por días<sup>77</sup> (y el

<sup>77</sup> Según el art. 132 del código sustantivo del trabajo (modificado por el artículo 18 de la ley 50 de 1990) "el empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades como por unidad de tiempo, por obra, o a destajo y por tarea etc, pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas, y fallos arbitrales".

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

suelo estipulado por periodos mayores), siendo el periodo de pago para los jornales no mayor a una semana y para el sueldo no mayor a un mes. La denominación de jornalero o peón (quien recibe el pago por jornal o día), no es significativa en el Distrito, como se vio anteriormente, pero en otro tipo de labores similares como las del servicio doméstico y de la construcción, es donde principalmente se usa este tipo de pago en la ciudad.

En efecto, el comportamiento del pago por jornal muestra que en términos nominales los mayores incrementos se presentaron en los años 2008 y 2009, y los más bajos en 2010 y 2011 (Cuadro 15), con un promedio de crecimiento, a pesos corrientes, de 5,5% anual. Sin embargo, descontando la inflación se observa un decrecimiento en la remuneración en 2008 y pequeños incrementos en 2010 y 2011 que apenas cubrieron la inflación presentada. El crecimiento real promedio fue de 1,7% anual en el último lustro.

**Cuadro 15**  
**Comportamiento Salarial**

Concepto	Pesos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Salario mínimo legal (1)	433.700	461.500	496.900	515.000	535.600	566.700
Factor (2)	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72	1,72
Jornal (3)	24.865	26.459	28.489	29.527	30.708	32.491
Variación corriente % (4)		6,4	7,7	3,6	4,0	5,8
Variación real % (4)		-1,2	5,6	0,5	0,3	3,3

Fuente: Escuela Nacional Sindical-SISLAB, Código sustantivo del trabajo

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) No incluye subsidio de transporte

(2) Calculado a partir del valor que añade cada componente salarial sobre el mínimo: subsidio de transporte, cesantías, prima de servicios, intereses sobre cesantías, vacaciones y seguridad social

(3) Pago legal mínimo por día de trabajo incluyendo el factor prestacional, mes de 30 días

(4) Las variaciones son iguales para salario mínimo y jornal

#### 4.2.7 Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo

En esta dimensión, la visión de género es importante para la consecución del objetivo de trabajo decente, dado que existen brechas importantes en la situación laboral de hombres y mujeres. En el Cuadro 16 se muestra que la población total y la PET de mujeres en Bogotá supera la de hombres, con tasas de crecimiento muy similares. En la población económicamente activa los datos de ambos sexos son muy cercanos, pero el de mujeres comienza también a estar por encima y tiende a acentuarse; en efecto, la tasa promedio de crecimiento para hombres es de 3,8%, mientras que en mujeres es de 4,9%.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 16**

**Bogotá- Población, Población Económicamente Activa, Ocupados y Desempleados  
Hombres y Mujeres 2007-2012**

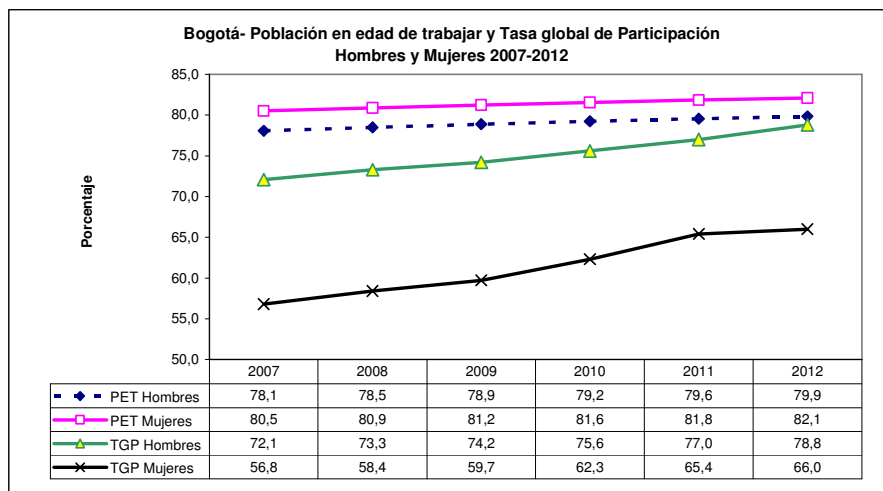
Concepto	Miles						tasa prom anual %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Hombres</b>							
Población total	3.391	3.444	3.496	3.549	3.601	3.654	1,5
Población en edad de trabajar	2.647	2.703	2.758	2.812	2.865	2.918	2,0
Población económicamente activa	1.909	1.981	2.046	2.126	2.206	2.299	3,8
Ocupados	1.739	1.811	1.831	1.929	2.032	2.113	4,0
Desocupados	170	172	213	198	174	188	2,0
<b>Mujeres</b>							
Población total	3.659	3.712	3.763	3.815	3.866	3.917	1,4
Población en edad de trabajar	2.947	3.002	3.057	3.112	3.165	3.216	1,8
Población económicamente activa	1.674	1.753	1.825	1.939	2.070	2.123	4,9
Ocupados	1.470	1.549	1.593	1.702	1.835	1.872	4,9
Desocupados	201	202	232	237	234	248	4,3

Fuentes: DANE: GEIH y proyecciones de población, y Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.  
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales Contraloría de Bogotá

Sin embargo, la cantidad de ocupados hombres está por encima de la ocupación de mujeres (aunque en el ritmo de crecimiento es más alto para ellas). De igual manera, el nivel de desocupación afecta más al sexo femenino y la diferencia no se disminuye, sino que por el contrario se aumenta.

Aunque el porcentaje de hombres y mujeres en edad de trabajar se ha incrementado lentamente año a año, la participación (TGP) de los hombres se ha incrementando en más de 6 puntos y la de mujeres en 9 puntos, en el último lustro, sin embargo, la participación de las mujeres aun esta muy por debajo de la de hombres, como se aprecia en la Gráfica 7.

**Gráfica 7**

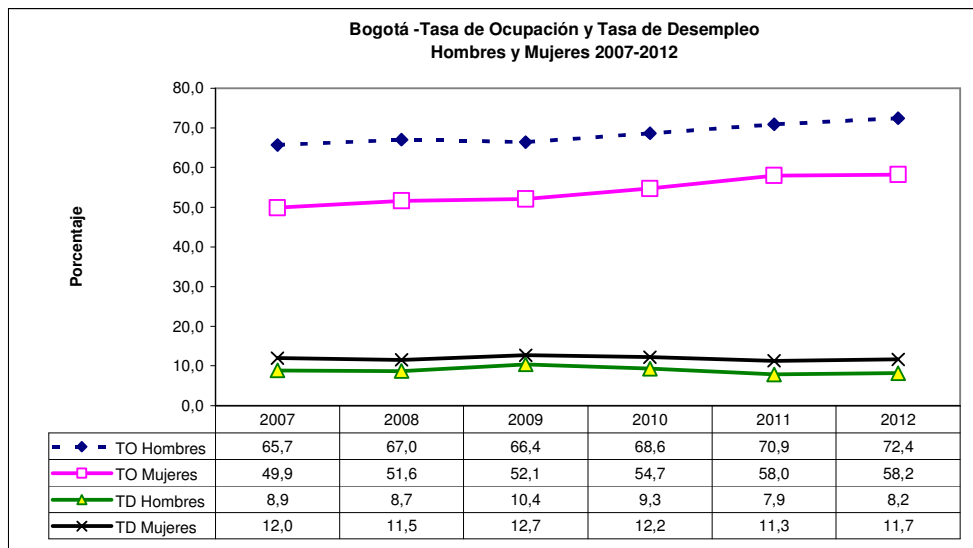


Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La participación por sexo, se reflejó en la ocupación observada (también por sexo), durante el período de estudio; en efecto, las tasas de ocupación muestran diferencias importantes: en 2012 llega al 72,4% para hombres y sólo 58,2% para mujeres, es decir, una brecha de 14 puntos<sup>78</sup>. El comportamiento desigual por sexo en la ocupación, se refleja también en el desempleo; de hecho, la tasa de desempleo para hombres es de 8,2%, en tanto que para mujeres es del 11,7%, tal como se observa en la Gráfica 8.

**Gráfica 8**



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

En general, las cifras muestran que cada vez hay más mujeres en la fuerza laboral, sin embargo, sus posibilidades de acceder al empleo son más limitadas y su permanencia en el, es más inestable.

#### 4.2.8 Entorno de Trabajo Seguro

Las disposiciones en materia de seguridad en el trabajo tienen uno de sus antecedentes en la Ley 9 de 1979 que trató el tema de la prevención y protección de la salud en las personas por causa de las condiciones de trabajo. La Ley 100 de 1993 creó el sistema general de riesgos profesionales, y a partir de allí se han reconocido los diferentes convenios en esta materia y ajustando el sistema a través de normas como: Ley 378 de 1997 ("convenio No. 161, sobre los servicios

<sup>78</sup> Los indicadores por género son los presentados en: Secretaría de Desarrollo Económico. Papel de las mujeres en la economía bogotana. Marzo de 2013. [www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de salud en el trabajo" adoptado por la 71 Reunión de la OIT), la Ley 776 de 2002 (organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales) y la Ley 1562 de 2012 que cambió el término a Sistema General de Riesgos Laborales e hizo obligatorio la afiliación de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas.

Los datos del sistema de riesgos para Bogotá (Cuadro 17), muestran que cerca del 38% de las empresas y del 40% de los afiliados del país se encuentran concentradas en esta ciudad, lo cual es un gran desbalance teniendo en cuenta que la ciudad tiene el 19% de los ocupados.

**Cuadro 17**  
**Indicadores de Riesgos Profesionales en Bogotá**

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011
Empresas que reportan en Bogotá	39.472	45.899	170.083	172.470	184.663
Participación de empresas en total nación	36,9	39,9	38,3	38,2	37,6
Número de afiliados	1.748.378	1.768.914	2.732.974	2.778.961	2.993.792
Participación en el total de afiliados en el país	42,0	42,1	40,7	40,7	39,9
Participación en el total de accidentes laborales (1)	37,2	39,7	33,5	34,1	33,4
Tasa de accidentalidad x 100 (2)	6,6	7,7	5,0	5,4	6,1
Participación en enfermedades profesionales (1)	56,9	49,9	54,5	51,8	48,4
Tasa de enfermedades profesionales X 100.000 (3)	80,6	123,0	137,5	173,4	147,3
Participación en invalidez (1)	20,8	37,7	23,2	26,5	30,2
Tasa de invalidez X 100.000 (3)	2,5	4,3	2,3	2,2	1,8
Participación en mortalidad (1)	30,3	38,6	23,0	24,2	nd
Tasa de mortalidad X 100.000 (3)	6,4	7,7	4,9	4,3	nd

Fuente: Fasescolda. Hasta 2008 no incluye a la ARP del seguro social, a partir de 2009 incluye todas. Vigencia 2012 no disponible

(1) Participación de la ciudad en el total de eventos de cada categoría a nivel nacional

(2) Tasa de accidentalidad por cada 100 afiliados al sistema

(3) Tasas por cada 100.000 afiliados al sistema

Bogotá tiene una alta participación en los accidentes laborales y las enfermedades profesionales en el país, pero estas vienen disminuyendo. La tasa de accidentalidad registró su punto mínimo en 2009 y ha venido aumentando levemente; la tasa de enfermedades profesionales creció entre 2007-2010 con alguna recuperación en 2011, y las tasas de invalidez y mortalidad se han disminuido.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los datos consolidados del sistema sólo se registran a partir de 2009, cuando se incluyó la ARP del seguro social convertida hoy en ARL Positiva, que es la que tiene mayor participación dentro del sistema con cerca del 40% de los afiliados a nivel nacional<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Federación de Aseguradoras Colombianas- Fasescolda. Estadísticas del Sistema General de Riesgos Laborales. Informes de coyuntura y cifras técnicas.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En general, los principales problemas del sistema son: en primer lugar, el déficit de cobertura; Colombia, con 20 millones de ocupados, sólo tiene 7.5 millones de afiliados, lo que equivale al 37,5%, y el en Distrito se registraron 3.8 millones de ocupados y 2.9 millones de afiliados, para un 73,6% en 2011.

En segundo lugar, aunque se ha venido disminuyendo, aún existe un problema de subdiagnóstico y subregistro en el tema de las enfermedades laborales en el país, por temas como: falta de formación en medicina del trabajo, poco énfasis en la prevención, falta de desarrollo de programas de salud ocupacional en las empresas, y desarticulación entre los sistemas de salud y de riesgos laborales<sup>80</sup>.

#### 4.2.9 Seguridad Social<sup>81</sup>

Uno de los aspectos más relevantes para el trabajo decente es contar con atención básica en salud. La cobertura de atención en Colombia es alta; en el periodo 2008-2012 pasó del 83,3% al 91,1% (Cuadro 18), sin embargo, es preocupante que el régimen subsidiado tenga una tasa de crecimiento del 4,8% anual, mientras que los afiliados al régimen contributivo sólo aumenten el 2%.

**Cuadro 18**  
Cobertura en Salud

Concepto	Miles					Tasa prom anual
	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Nación</b>						
Afiliados Régimen Subsidiado	18.603	21.015	21.606	22.219	22.481	4,8
Afiliados Régimen Contributivo	18.406	18.047	18.463	19.620	19.958	2,0
Total Afiliados	37.009	39.061	40.069	41.840	42.439	3,5
% de Cobertura	83,3	86,8	88,0	90,9	91,1	
<b>Bogotá</b>						
Afiliados Régimen Subsidiado	1.303	1.370	1.353	1.304	1.252	-1,0
Afiliados Régimen Contributivo	4.960	4.857	4.987	5.424	5.486	2,6
Total Afiliados	6.263	6.227	6.339	6.728	6.738	1,8
% de Cobertura	87,5	85,8	86,1	90,1	89,0	
<b>Partic % Bogotá/Nación</b>						
Afiliados Régimen Subsidiado	7,0	6,5	6,3	5,9	5,6	
Afiliados Régimen Contributivo	26,9	26,9	27,0	27,6	27,5	
Total Afiliados	16,9	15,9	15,8	16,1	15,9	

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. BDU-A Afiliación con corte a Diciembre de cada año, sin régimen especial

Nota: Población en miles de personas. No se incluyó 2007 por problemas de comparabilidad de los datos

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

<sup>80</sup> Luna García, Jairo Ernesto. La enfermedad profesional: asignatura pendiente en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Red Salud y Trabajo de ALAMES. En: <http://ens.org>, y Enfermedad Profesional en Colombia En: [www.encolombia.com/economia/empresas/r-humanos/e-profesionales](http://www.encolombia.com/economia/empresas/r-humanos/e-profesionales).

<sup>81</sup> Es un concepto amplio y heterogéneo en los países miembros de la OIT. En Colombia tiene tratamiento de derecho fundamental, sin que esté explícito como tal; se expresa en elementos de carácter asistencial o prestacional como: salud, vejez y discapacidades, entre otras.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En Bogotá, los afiliados al régimen contributivo superan en más de 4 veces al régimen subsidiado, pero tienen una tasa de crecimiento baja del 2,6%. El régimen subsidiado aparece con una disminución en los dos últimos años, sin embargo, a diciembre de 2012 se tiene una población de 462.747 personas encuestadas<sup>82</sup> con derecho a elegir una EPS subsidiada, así que el total de los afiliados podría subir a 1.7 millones de personas, siempre y cuando las instituciones puedan cubrir nuevas afiliaciones<sup>83</sup>. También se identificaron 388.132 que obtuvieron un puntaje superior al rango establecido y no pueden afiliarse al régimen subsidiado.

El Distrito Capital con el 16% de la población nacional concentra el 27,5% de afiliados al régimen contributivo, es decir, existe un desequilibrio regional que se explica por la concentración económica<sup>84</sup> y menores niveles de informalidad. Este desequilibrio perjudica a todo el sistema, porque se requiere mayor afiliación al régimen contributivo en toda la nación para que a través del fondo de solidaridad se coadyuve en el sostenimiento del régimen subsidiado.

Como se deriva del cuadro anterior, el número de afiliados al régimen contributivo en Bogotá, en los dos últimos años, asciende a 5.5 millones de personas con un crecimiento del 1,1% en 2012, en el total, y del 1% en los activos. Los hombres cotizantes superan a las mujeres pero estas tienen una mayor variación; en cuanto beneficiarios son más las mujeres, pero en ambos casos el número decreció.

Llama la atención el registro de más de 600 mil cotizantes retirados del sistema al final de 2012, los cuales, junto con sus beneficiarios ascienden a 1.2 millones de personas, como se muestra en el Cuadro 19, mientras la cifra global de afiliados tiene un aumento mínimo. Esto muestra una alta rotación de personas que entran y salen del sistema, lo cual evidencia problemas en la estabilidad del empleo; el número de retirados/desafiliados equivale al 22% de los afiliados.

Los cotizantes activos en Bogotá, respecto del número de ocupados representaron el 70,5% en 2011 y el 70,9% en 2012<sup>85</sup>, lo que implica que cerca del 30% de los ocupados en el Distrito tendrían que ser atendidos por el régimen subsidiado. Esto no es razonable puesto que todo trabajo en condiciones dignas debería como mínimo cubrir una cotización a salud, en la cual deben contribuir tanto

<sup>82</sup> Secretaría Distrital de Salud. Dirección de Aseguramiento. Estadísticas de Población Régimen Subsidiado. Novedades Avaladas al 31 de diciembre de 2012.

<sup>83</sup> Según datos del Ministerio de Salud a junio de 2013, el total de afiliados al régimen subsidiado registrados en Bogotá era de 1.202.725, es decir no había crecido en relación con diciembre de 2012.

<sup>84</sup> La participación de Bogotá en el PIB nacional es de 24,4% para 2012, así que la participación del régimen contributivo la supera.

<sup>85</sup> Respecto de los ocupados al final de cada vigencia.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

empleadores como empleados. Además de la omisión, este fenómeno también puede ser el resultado del crecimiento de los trabajadores por cuenta propia y no remunerados, señalados en sección anterior.

**Cuadro 19**  
**Afiliados al Régimen Contributivo en Bogotá**

Miles

Estado y tipo de afiliación	2011			2012			Var %	Var %	Var %
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Activos	2.812	2.563	5.375	2.839	2.589	5.429	1,0	1,0	1,0
Adicional	6	5	11	7	7	14	17,0	27,6	22,0
Beneficiario	1.435	1.122	2.557	1.421	1.107	2.528	-1,0	-1,3	-1,1
Cotizante	1.371	1.436	2.807	1.412	1.475	2.886	3,0	2,7	2,8
Suspendidos	22	27	49	28	29	57	27,4	9,4	17,5
Adicional	0	0	0	0	0	0	46,4	5,3	22,7
Beneficiario	11	9	20	12	10	22	11,1	14,9	12,8
Cotizante	11	18	29	16	19	35	42,6	6,6	20,7
Total Afiliados	2.834	2.590	5.424	2.868	2.618	5.486	1,2	1,1	1,1
Adicional	6	5	11	7	7	14	17,1	27,5	22,0
Beneficiario	1.446	1.131	2.577	1.433	1.118	2.551	-0,9	-1,2	-1,0
Cotizante	1.382	1.454	2.836	1.428	1.494	2.922	3,3	2,8	3,0
Retirados/Desafiliados	500	581	1.081	564	651	1.215	12,7	12,1	12,4
Adicional	3	3	7	4	4	8	9,6	11,8	10,7
Beneficiario	279	255	534	315	290	605	13,0	13,8	13,4
Cotizante	218	323	540	245	357	602	12,4	10,8	11,5
Fallecidos	28	30	58	32	35	67	16,1	16,5	16,3
Adicional	1	0	1	1	0	1	7,8	10,8	8,7
Beneficiario	13	10	24	16	13	29	19,1	22,9	20,8
Cotizante	14	20	33	16	22	38	13,6	13,2	13,4

Fuente: Ministerio de Salud. Afiliados BDUA corte Diciembre de 2011 y 2012. Población en Miles

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

La seguridad social también comprende el tema pensional, las estadísticas generales (Cuadro 20) muestran que en el país a 2012 había 16.8 millones de afiliados a un régimen pensional, de ellos, el régimen de ahorro programado (privado) tiene más de 10 millones de afiliados, pero apenas tiene cerca de 60.000 pensionados, mientras que el régimen de prima media (público) con 6.5 millones de afiliados registra más de 1 millón de pensionados, lo cual constituye un desbalance en el sistema de pensiones. Es más, en el régimen de ahorro programado, del total de afiliados, sólo 4.4 millones eran cotizantes (40%), y en prima media, apenas 2 millones de personas (31%) cotizaban al final de 2012<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Ministerio de Trabajo. Informe de Actividades al Congreso 2012-2013. Julio de 2013

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Estas cifras, permiten determinar que el total de afiliados al sistema representa el 74,6% de la PEA, pero los cotizantes solo el 27,7% de la misma, y el 30,6% de los ocupados en 2012. El total de pensionados respecto de la población en edad de pensionarse representaron el 24,1%<sup>87</sup>.

**Cuadro 20**  
**Pensión Privado-Público en Colombia**

Años	Régimen de Ahorro Programado (Privado)		Régimen de Prima Media (Público) (1)	
	Afiliados	Pensionados	Afiliados	Pensionados
2007	7.814.535	26.034	6.122.290	999.624
2008	8.568.274	30.500	6.227.385	1.067.823
2009	8.741.656	36.195	6.428.465	888.342
2010	9.270.422	42.769	6.363.465	953.114
2011	9.586.143	51.357	6.448.047	1.003.509
2012	10.289.857	59.764	6.521.572	1.039.307

Fuente: Superfinanciera

(1) Cajanal fue liquidada el 12 de Junio de 2009 (Decreto 2196), con un reporte de enero-mayo de 235.000 pensionados que fueron trasladados a la UAE de Gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social-UGPP adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual efectúa el correspondiente pago de pensiones y prestaciones económicas a través del fondo de pensiones públicas -FOPEP

Para Bogotá, según la SDDE (2013), los cotizantes a pensiones representaron el 42,7% de la PEA en 2012, la tasa más alta del país<sup>88</sup>; esto equivale a 1.9 millones de personas, es decir, el 47% de los ocupados. Por otra parte, estimó en 32,7% la proporción de la población en edad de jubilación que percibe una pensión.

En general, los datos muestran que la mayor parte de la población en edad de jubilarse no accede a este beneficio, y el futuro en esta materia es desolador porque los trabajadores, aunque estén afiliados, en su mayoría no están cotizando para adquirir el derecho, lo que muestra una situación precaria en materia de seguridad social.

#### 4.2.10 Dialogo Social y Representación

Promover el dialogo entre los empresarios y trabajadores es uno de los objetivos de trabajo decente, para que a partir de allí se mejoren las condiciones laborales y la productividad de los países. El Cuadro 21 registra la tasa de sindicalización en Bogotá; según la encuesta de hogares del DANE no llega al 3% en 2012, pero, la estadística de afiliados de la Escuela Nacional Sindical-ENS versus el total de ocupados muestra un valor cercano al 8%. Si bien, hay diferencias entre las

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Secretaría de Desarrollo Económico. Diagnóstico del Trabajo Decente en Bogotá. Octubre de 2013

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

fuentes de información lo que se revela en ambas es la baja afiliación de los trabajadores a los sindicatos en la ciudad.

**Cuadro 21**  
Tasa de Sindicalización en Bogotá

Concepto	Porcentaje					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Según encuesta (1)	1,6	1,3	1,1	2,2	2,5	2,6
Según registro (2)	5,2	9,2	8,8	7,8	7,7	ND

Fuente: DANE, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Escuela Nacional Sindical-ENS

(1) Medición según encuesta de hogares

(2) Medición según sistema de información sindical y laboral-SISLAB-ENS sobre ocupados

Según la ENS Colombia tiene una de las tasas de sindicalización más bajas del mundo, con apenas 4,4% de trabajadores afiliados<sup>89</sup> (2011). Es decir, en materia de representatividad laboral de los trabajadores se puede decir que no hay avances, lo cual, entre otros aspectos, es producto del nivel de informalidad laboral y empresarial de la economía.

#### 4.2.11 Contexto Económico y Social

Las oscilaciones en la coyuntura macroeconómica y avances en el perfil educativo de la fuerza de trabajo, entre otros elementos del entorno económico y social, proporcionan avances o retrocesos en trabajo decente.

#### PIB y Productividad Laboral

La búsqueda del trabajo decente en una sociedad requiere de un entorno económico favorable. El PIB de la ciudad tuvo un crecimiento importante en 2007, pero posteriormente se vio afectado por la crisis económica 2008-2010 y luego comenzó a recuperarse en 2011 (Gráfica 9), esta fluctuación propició para el periodo 2007-2012 un promedio de crecimiento anual de 4,3%, una tasa moderada que no permitió generar mayores avances en materia de empleo. De hecho, la tasa de desempleo promedio para el periodo fue de 10,3%, y pudo ser menor.

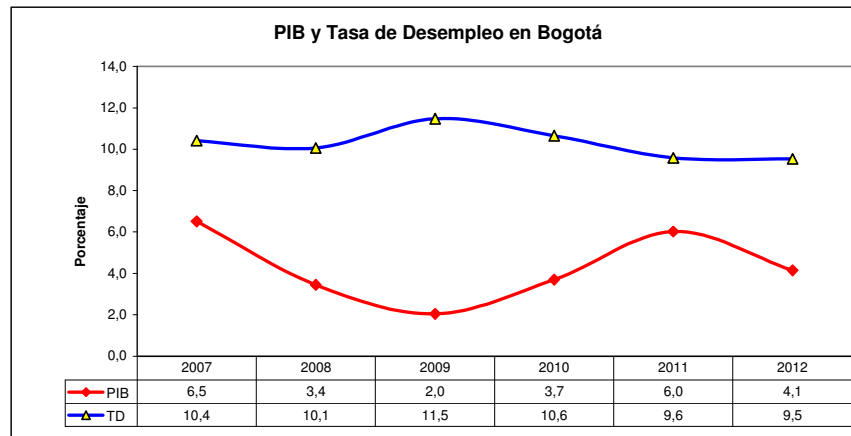
En ese contexto, el PIB per cápita de la ciudad (relación entre el PIB y su población) tuvo un pobre crecimiento durante el periodo (Cuadro 22), solamente

<sup>89</sup> Escuela Nacional Sindical-ENS. Informe sobre el Estado de Trabajo Decente en Colombia 2011. Según el Sistema de Información Sindical y Laboral-SISLAB, el número de sindicatos en el país pasó de 2.884, con 810.193 afiliados, en 2009 a 3.459, con 830.732 afiliados, en 2011; en Bogotá, pasó de 768, con 300.660 afiliados, a 891, con 298.586 afiliados. El número de sindicatos en Bogotá constituye alrededor del 26% de los sindicatos del país, y cerca del 37% de afiliados.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

durante 2011 superó el 4%, para el período 2007-2012 creció a una tasa promedio del 2,4% anual. Es decir, la actividad económica genera un aumento en este indicador de riqueza, pero en buena medida el mayor desempeño económico es contrarrestado por el incremento poblacional.

**Gráfica 9**



Fuente: DANE Cuentas Departamentales PIB 2000-2012pr y Tasa de Desempleo para Bogotá

**Cuadro 22**

**PIB, PIB per cápita y Productividad Laboral en Bogotá**

Concepto	Unidad	2007	2008	2009	2010	2011p	2012pr
<b>PIB</b>							
precios corrientes	miles de millones de pesos	111.843	122.145	130.841	138.928	151.879	162.258
precios constantes (base 2005)	miles de millones de pesos	101.756	105.263	107.417	111.389	118.095	122.994
<b>PIB per cápita</b>							
precios corrientes	miles de pesos	15.899	17.109	18.063	18.907	20.382	21.476
precios constantes (base 2005)	miles de pesos	14.465	14.744	14.829	15.159	15.849	16.280
<b>Productividad PIB/empleo*</b>							
precios corrientes	miles de pesos	34.937	36.404	38.269	38.302	39.348	40.625
precios constantes (base 2005)	miles de pesos	31.786	31.373	31.418	30.709	30.595	30.794
<b>Tasas de crecimiento real</b>							
PIB	porcentaje		3,4	2,0	3,7	6,0	4,1
PIB per cápita	porcentaje		1,9	0,6	2,2	4,5	2,7
Productividad laboral	porcentaje		-1,3	0,1	-2,3	-0,4	0,7

Fuente: DANE Cuentas departamentales 2000-2012pr.

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

\* empleo: número total de empleados (Ocupados)

Por otra parte, si se compara el PIB frente al número de ocupados (productividad laboral) se observa un decrecimiento a precios constantes en 2008, 2010 y 2011, y una leve recuperación en 2012, pero sin volver a los niveles del inicio del periodo. Es decir, la cantidad de producto que genera cada empleado en la economía bogotana es cada vez menor, esto en razón a que el tipo de empleo generado está principalmente en el denominado vulnerable, y en sectores como el comercio, hoteles y restaurantes, mientras que en el sector industrial, donde se

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

genera mayor valor agregado, el crecimiento del empleo es mínimo, como se señaló anteriormente.

De acuerdo con la OIT (2009), la productividad laboral sirve para evaluar la probabilidad de que el entorno económico de un país genere y mantenga oportunidades de empleo decente con una remuneración justa y equitativa, y señala que la reducción de la pobreza es mayor cuando el crecimiento de la productividad va acompañado de un crecimiento del empleo<sup>90</sup>. Sin embargo, en la ciudad se está registrando un crecimiento del empleo sin aumentos en productividad que lo sustenten.

### Pobreza, Desigualdad e Ingreso

El trabajo decente tiene un papel importante en la erradicación de la pobreza de los países. La medición de pobreza monetaria muestra grandes avances en los últimos años; en efecto, el indicador de incidencia de pobreza<sup>91</sup> bajó para el país de 42% a 32,7%, y en Bogotá del 19,7% a 11,6% entre 2008 y 2012, como se observa en el Cuadro 23.

**Cuadro 23**  
Indicadores de Pobreza Monetaria y Desigualdad

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Incidencia de la Pobreza %</b>					
Bogotá	19,7	18,3	15,4	13,1	11,6
Nación	42,0	40,3	37,2	34,1	32,7
<b>Pobreza Extrema %</b>					
Bogotá	3,5	3,2	2,6	2,0	2,0
Nación	16,4	14,4	12,3	10,6	10,4
<b>Coefficiente de Gini</b>					
Bogotá	0,533	0,527	0,526	0,522	0,497
Nación	0,567	0,557	0,560	0,548	0,539

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2012). Pobreza por Departamentos  
Nota: en 2006 y 2007 no se calcularon los indicadores debido a cambios metodológicos en la encuesta de hogares

De igual manera, la pobreza extrema<sup>92</sup> se redujo de 3,5% a 2% para Bogotá y de 16,4% a 10,4% para la nación, así mismo sucedió con el Gini<sup>93</sup>. La medición de pobreza por ciudades muestra que Bogotá sólo es superada por Bucaramanga, la

<sup>90</sup> Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los objetivos de desarrollo del milenio. Op. Cit.

<sup>91</sup> Porcentaje de población por debajo de la línea de Pobreza, que es costo per cápita de una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) mínima que garantiza unos niveles de vida aceptables, en 2012 para Bogotá esta equivale a \$219.101 pesos, es decir para una familia de 4 personas \$876.404 (la línea es actualizada cada año con el índice de precios al consumidor de ingresos bajos).

<sup>92</sup> Porcentaje de población que se encuentra bajo la línea de pobreza extrema, que es el costo per cápita de una canasta alimentaria mínima que garantiza un adecuado consumo calórico; en Bogotá el valor para 2012 fue de \$95.192; lo que para un hogar de 4 equivale a \$380.768.

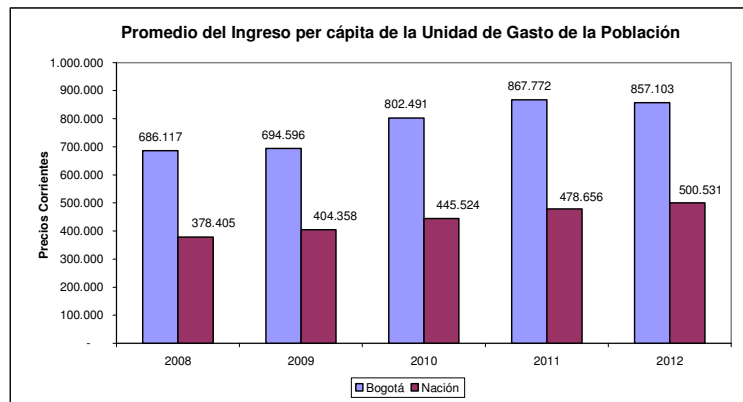
<sup>93</sup> A pesar de ello, el Gini de la nación y de Bogotá refleja una gran desigualdad, de las más altas de América Latina.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

cual tiene los indicadores más bajos de pobreza y pobreza extrema; pero en materia de desigualdad la capital ocupa el puesto 13, entre las capitales de departamento.

El ingreso per cápita de los hogares (unidad de gasto de la población<sup>94</sup>) muestra un incremento importante a partir de 2010 tanto para la ciudad como para la nación (Gráfica 10), sin embargo el ingreso per cápita de Bogotá supera en más del 70% al promedio del país, y también es el más alto a nivel regional. No obstante, la medición por quintiles (Cuadro 24), aunque presenta avances, revela una gran desigualdad; el primer quintil en la ciudad participa sólo con el 4,5% del ingreso, mientras el quintil 5 obtiene el 55,6% del ingreso. A nivel nacional la desigualdad es más fuerte, el quintil 1 tiene el 3,2% de participación y el quintil 5, el 58,2%. La nación y en especial Bogotá, avanzan en materia de pobreza, pero la desigualdad sigue siendo la mayor problemática.

**Gráfica 10**



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2012)

Nota: Se toma la información del ingreso per cápita del hogar de cada persona y se calcula el promedio por departamento y Btá. El DANE no realizó cálculos para los años 2006 y 2007 debido a cambios en la metodología de la encuesta de hogares

**Cuadro 24**

**Participación en el Ingreso Total por Quintiles de Ingreso**

Quintiles de ingreso per cápita del hogar	Bogotá		Nación	
	2011	2012	2011	2012
1	4,1	4,5	3,2	3,2
2	7,8	8,4	7,0	7,2
3	11,8	12,5	11,4	11,8
4	18,2	19,0	19,1	19,6
5	58,0	55,6	59,3	58,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DANE, cálculos con base GEIH

<sup>94</sup> La unidad de gasto está compuesta por los miembros del hogar diferentes al servicio doméstico y sus familiares, pensionistas y otros trabajadores dedicados al hogar. DANE pobreza monetaria 2012. Julio de 2013.

## 5. PERSPECTIVAS

El trabajo decente depende en buena medida del comportamiento económico; en épocas de recesión se ha visto una gran afectación sobre el empleo y por supuesto sobre sus condiciones. A nivel mundial se esperaba que después de la recesión de 2008 y 2009, y una leve recuperación en 2010-2011 se continuara por una senda de mayor crecimiento. Sin embargo, como lo señala el FMI se está en una época de transición<sup>95</sup>, las proyecciones de crecimiento no se están cumpliendo y por el contrario se están corrigiendo a la baja las expectativas. En julio se esperaba que el crecimiento mundial para 2013 fuera 3,1%, pero en octubre la proyección cayó a 2,9% (Cuadro 25) y para 2014 la caída proyectada pasa de 3,8% a 3,6%.

**Cuadro 25**  
**Proyecciones sobre el crecimiento Mundial del Fondo Monetario Internacional**

Zona	Datos de crecimiento		Proyecciones			
			En Julio de 2013		En Octubre de 2013	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
<b>Producto Mundial</b>	3,9	3,2	3,1	3,8	2,9	3,6
<b>Economía Avanzadas</b>	1,7	1,5	1,2	2,1	1,2	2,0
Estados Unidos	1,8	2,8	1,7	2,7	1,6	2,6
Zona Euro	1,5	-0,6	-0,6	0,9	-0,4	1,0
Japón	-0,6	2,0	2,0	1,2	2,0	1,2
Reino Unido	1,1	0,2	0,9	1,5	1,4	1,9
<b>Economías emergentes y en desarrollo</b>	6,2	4,9	5,0	5,4	4,5	5,1
África Subsahariana	5,5	4,9	5,1	5,9	5,0	6,0
América Latina y el Caribe	4,6	2,9	3,0	3,4	2,7	3,1
Brasil	2,7	0,9	2,5	3,2	2,5	2,5
México	4,0	3,6	2,9	3,2	1,2	3,0
Colombia	6,6	4,0	4,1	4,5	3,7	4,2
Comunidad de Estados Independientes (1)	4,8	3,4	2,8	3,6	2,1	3,4
Economías en desarrollo de Asia	7,8	6,4	6,9	7,0	6,3	6,5
China	9,3	7,7	7,8	7,7	7,6	7,3
India	6,3	3,2	5,6	6,2	3,8	5,1
Europa central y oriental	5,4	1,4	2,2	2,8	2,3	2,7
Oriente medio y norte de africa	3,9	4,6	3,1	3,7	2,3	3,6

Fuente: FMI perspectivas de la economía mundial. Estudios Económicos y Financieros. Octubre de 2013

(1) Rusia y Países de la antigua URSS

Las economías avanzadas se recuperan muy lentamente; se espera recesión en la zona euro en 2013 y un bajo crecimiento en 2014. Mientras que las economías emergentes y en desarrollo se están desacelerando, especialmente, porque China e India aunque siguen creciendo ya no lo hacen al ritmo de los años anteriores.

<sup>95</sup> Fondo Monetario Internacional-FMI. Perspectivas de la Economía Mundial Octubre de 2013. En: [www.imf.org](http://www.imf.org)



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Colombia está en el grupo de países que el FMI considera que, si bien tendrá crecimiento, este será a un menor ritmo por una disminución en la demanda externa e interna<sup>96</sup>. La proyección de crecimiento del PIB para el país en 2013 se rebaja de 4,1% a 3,7% para 2013 y de 4,5% a 4,2% para 2014. El gobierno nacional mantiene una meta de crecimiento de 4,5% para 2013 y 4,7% en 2014<sup>97</sup>. El comportamiento esperado del 2013 se sustenta en aumento de la producción de café, petróleo y del gasto público, especialmente en obras civiles.

Bogotá alcanzó un crecimiento del PIB de 4,1% durante 2012 (con una participación del 24,4% en PIB nacional<sup>98</sup>), y el comportamiento histórico muestra que sigue el mismo ciclo de la economía del país, aunque con variaciones más altas en épocas de crecimiento y mayores caídas durante los años de recesión. La Secretaría de Hacienda, para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo, estimó un crecimiento de 4,0% para 2013 y de 4,5% de 2014<sup>99</sup>, es decir, la proyección es más moderada que la del nivel nacional.

En cuanto al tema del empleo, la OIT señaló que durante 2012 se registraron 197 millones de personas sin empleo en el mundo, y que a pesar que se esperaba un crecimiento en la economía, el número de desempleados se aumentará en 5,1 millones en 2013, hasta llegar a más de 202 millones y habrá un incremento de otros 3 millones en 2014. La tasa global de desempleo se estima en 6% y se espera que permanezca en este nivel hasta 2017<sup>100</sup>.

Esta organización también advierte algunas situaciones que están afectando el empleo y su calidad<sup>101</sup>:

- En las regiones que habían logrado detener una caída en el empleo, lo que se observó en 2012 fue un incremento del empleo vulnerable y del número de trabajadores que viven por debajo o muy cerca de la línea de pobreza.
- La incoherencia entre políticas monetarias y fiscales no ha permitido que se reactive la inversión y ha generado incertidumbre sobre las condiciones futuras, y reforzado las tendencias de las empresas a aumentar los excedentes

<sup>96</sup> Fondo Monetario Internacional-FMI. Actualización de las perspectivas regionales: América Latina y el Caribe. Octubre de 2013.

<sup>97</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Junio de 2013. A Octubre el gobierno no ha cambiado las proyecciones de crecimiento.

<sup>98</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cuentas Departamentales Producto Interno Bruto 2012 (cifras preliminares). Octubre de 2013.

<sup>99</sup> Secretaría Distrital de Hacienda. Supuestos Macroeconómicos. Junio de 2013

<sup>100</sup> Organización Internacional del Trabajo. Tendencias Mundiales del Empleo 2013. Para recuperarse de una segunda caída del empleo. Enero de 2013

<sup>101</sup> Ibid.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de efectivo o pagar dividendos antes que expandir su capacidad y contratar nuevos trabajadores.

- Tasas de creación de empleo muy bajas, que incluso han desalentado la participación de la fuerza de trabajo, en las economías avanzadas.
- El aumento del desempleo ejerce una presión a la baja sobre los salarios reales en muchas economías avanzadas, reduciendo el apoyo que el consumo privado podría aportar a la actividad económica.
- El crecimiento de la productividad laboral ha disminuido considerablemente.

La situación de Colombia (incluida Bogotá), no dista de la que presenta Latinoamérica, se han bajado las tasas de desempleo, aunque aún están lejos del promedio mundial, se ha reducido la pobreza y la desigualdad de acuerdo con el índice de Gini; sin embargo, estamos ante la perspectiva de un menor crecimiento y aún si se cumplen las proyecciones del gobierno nacional de alcanzar el 4,5% en 2013, estamos lejos de la meta fijada en el plan nacional de desarrollo de alcanzar el 6,2% de crecimiento, para que el país realmente pueda bajar significativamente la tasa de desempleo y la pobreza.

En particular, la tasa de crecimiento del PIB de Bogotá será muy moderada, lo cual junto con el aumento de la población, especialmente de la población en edad de trabajar, hace que en el corto y mediano plazo no se puedan observar reducciones significativas en la tasa de desempleo. Se está a la espera de los resultados de la reforma tributaria de 2012, con la que se pretende fomentar la creación de empleo y disminuir la informalidad, a través de la eliminación de los parafiscales (SENA e ICBF), la cual comenzó a regir desde mayo de 2013, y del aporte para salud de los empleadores que se hará efectivo a partir de enero de 2014.

Las reformas a la salud y a la educación también tendrán implicaciones sobre el trabajo y especialmente sobre el trabajo decente. Si bien las coberturas en salud son altas, aún existe población sin ninguna atención y persisten problemas en el acceso a los servicios médicos y en la calidad de atención, y la reforma a la educación (aun sin presentar al Congreso) debe tener en cuenta las necesidades en materia laboral que tiene el país y propender porque la oferta educativa responda a esta realidad, con el fin de mejorar la empleabilidad, especialmente de su población joven.

Otro reto que tiene el país en el mediano plazo es su entrada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. La petición de adhesión ha sido aceptada recientemente y la entidad entregó la hoja de ruta en la que se debe

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

trabajar durante los próximos tres años para lograr la admisión, entre los temas están: combate a la corrupción, protección del medio ambiente, temas fiscales, gobierno corporativo y gobernanza del sector público.

En temas laborales, los estados miembros deben alcanzar los mayores niveles de empleo y crecimiento sostenible y un mayor nivel de vida. La organización establece políticas activas y pasivas en aspectos como: protección en el desempleo, inserción laboral, servicios públicos y privados de empleo, reformas institucionales, educación y orientación profesional, envejecimiento y empleo, etc.; como se observa, el país y la ciudad, deben emprender el camino de revisar, ajustar y proponer políticas que les permitan ir acercándose a los lineamientos de la OCDE.

Finalmente, el país y la ciudad se verán abocados a crear o adaptar la institucionalidad existente a las necesidades del posconflicto, en caso que prosperen en la Habana los diálogos de Paz y ésta se firme el próximo año; los excombatientes deberán ser acogidos en la legalidad (laboral).

## CONCLUSIONES

Cuando las estadísticas muestran importantes reducciones en la tasa de desempleo (lo que implica un aumento del empleo), es preciso empezar a preguntarse que tipo de empleo se está creando y cuáles son las condiciones bajo las cuales se efectúa éste. De hecho, en Bogotá se ha reducido el desempleo en los últimos años, pero hasta ahora se empieza a plantear la preocupación por el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (trabajo decente).

Bogotá tiene actualmente 7.5 millones de habitantes que representan el 16,3% del total del país (en los últimos años ha tenido un incremento de 100.000 personas en promedio), las personas menores de 14 años y mayores de 65 años (población dependiente) representan el 30,7% y las que están entre 15 años y 64 años (población económicamente productiva), equivalen al 69,3%, es decir, cuenta con “bono demográfico” u “oportunidad demográfica”.

De hecho, la Población en Edad de Trabajar –PET en el Distrito y la Población Económicamente Activa-PEA están creciendo a tasas mayores que el promedio nacional, pero cada vez más se aumenta la presión sobre el mercado laboral, lo cual tendría que atenderse con una mayor dinámica económica y ajustes o reformas al mercado que fomenten la generación de empleo.

Las diferencias regionales en el mercado laboral de Colombia hacen que Bogotá con el 16,7% de la población concentre más que proporcionalmente la PEA 19,1% y la población ocupada 19,3%. Si se compara el crecimiento de la PEA frente a la tasa de aumento de los ocupados, en los últimos años, se puede evidenciar que no será posible disminuir aun más la tasa de desempleo en el futuro próximo.

La tasa de desempleo de la ciudad bajó de 10,4% en 2007 a 9,5% en 2012; sin embargo, preocupa la pérdida de participación del sector industrial de la ciudad en la generación de empleo, el cual ha sido sustituido por las actividades de comercio, hoteles y restaurantes en los niveles de ocupación, así como por los servicios sociales, comunales y personales. No obstante, estas actividades también tienen el mayor número de cesantes, lo que demuestra una gran volatilidad o temporalidad en este tipo de trabajo.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Dado que la medición del trabajo decente busca responder la pregunta sobre la calidad del empleo que se está generando en el Distrito, la investigación efectuada permitió poner de presente lo siguiente:

- En Bogotá, el trabajo formal supera al informal pero, sus tasas de crecimiento promedio, en los últimos años, muestran un mayor crecimiento del segundo frente al primero (5,1% vs 4,1% en promedio anual). El porcentaje de informales frente al total de ocupados ha fluctuado, pero en general ha ganado participación, pasando de 45.1% en 2007 hasta alcanzar el 46,3% en 2012.
- La mitad de la fuerza laboral está constituida por empleados particulares que han crecido a una tasa del 2,7% anual, sin embargo, el mayor crecimiento se puede observar en los trabajadores por cuenta propia con una tasa del 8,5% anual, los cuales son la tercera parte del total de ocupados. Además, los trabajadores sin remuneración, si bien representan solo el 3% del total, se duplicaron durante el periodo.
- Creció la participación del empleo no asalariado de 35,8% en 2007 a 46,6% en 2011 y 44,9% en 2012, y el empleo considerado vulnerable (trabajadores por cuenta propia y trabajadores auxiliares sin remuneración), del 29,1% al 37,5% entre 2007 y 2011, y 35,6% en 2012. Estos datos son preocupantes para el Distrito, porque indican que el crecimiento del empleo en el último lustro se está soportando, en buena medida, en el empleo no asalariado, especialmente en aquel considerado vulnerable.
- El indicador de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan se mueve alrededor del 20% en los últimos años, esto es un signo de alerta para la sociedad en general, porque esta es una población que cuando busca acceder al mercado laboral tiene unas posibilidades muy limitadas de encontrar empleo y menos aún de calidad, afectando con ello el desarrollo de la ciudad y su propio futuro como ciudadanos.
- Los indicadores de subempleo muestran que este se acentuó en los últimos años. El subempleo subjetivo pasó del 30,6% en 2007 llegando a representar el 34,1% de los ocupados en 2012 y el subempleo objetivo del 9,3% a 13,2% en este periodo. La mayor queja se encuentra en el nivel de ingresos, pero lo que más ha crecido es el subempleo por insuficiencia de horas, tanto objetivo como subjetivo, lo cual es un síntoma del deterioro en la calidad del empleo.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- En materia de trabajo infantil, las mediciones efectuadas en 2007 y 2009 registraron tasas de 3,4% y 2,8%, y en los años 2011 y 2012 fueron de 8% y 7,5%. Al comienzo del periodo analizado se registraron alrededor de 50 mil niños trabajando en Bogotá y al final se superó la cifra de 100 mil. Las estadísticas de trabajo infantil muestran que el problema esta lejos de ser superado y necesita de mayor atención por parte del Estado. Específicamente en el Distrito, se tiene el reto de disminuir el déficit de cobertura de la educación media como vía para coadyuvar en este propósito.
- Las cifras muestran que cada vez hay más mujeres en la fuerza laboral de la ciudad, la población económicamente activa de mujeres comienza a estar por encima de la de hombres. Sin embargo, las tasas de ocupación muestran diferencias importantes, en 2012 llega al 72,4% para hombres y sólo 58,2% para mujeres, es decir, una brecha de 14 puntos, y la tasa de desempleo es 8,2% y 11,7% respectivamente.
- En materia de seguridad social se destaca que en riesgos profesionales Bogotá tiene cerca del 38% de las empresas y el 40% de los afiliados del país, lo cual es un desbalance para el sistema, porque esto evidencia que hay un gran déficit de cobertura en otras regiones. Frente al total de ocupados, los afiliados a riesgos representaron el 73,6% en 2011.

En materia pensional, los cotizantes a pensiones representan el 47% de los ocupados en el Distrito y se estima que sólo el 32,7% de la población en edad de jubilación percibe una pensión.

- Si se compara el PIB de la ciudad frente al número de ocupados (productividad laboral) se observa un decrecimiento a precios constantes. Es decir, la cantidad de producto que genera cada empleado en la economía bogotana es cada vez menor. La ciudad está registrando un crecimiento del empleo sin aumentos en productividad que lo sustenten. El incremento en la productividad es necesario para lograr una mayor reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.
- La medición por quintiles del ingreso per cápita de los hogares, aunque presenta avances, revela una gran desigualdad; el primer quintil en la ciudad participa sólo con el 4,5% del ingreso, mientras el quintil 5 obtiene el 55,6% del ingreso. La nación y en especial Bogotá, han avanzado en la reducción de la pobreza, pero la desigualdad sigue siendo la mayor problemática.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- En materia sindical, los afiliados según el registro de la Escuela Nacional Sindical-ENS equivalen sólo al 8% de los ocupados en el Distrito.

En cuanto a las políticas públicas, orientadas a la generación de empleo en la ciudad, en el período 2004-2013, éstas se enfocaron con un claro propósito social a través del impulso a proyectos que permitieran la generación de ingresos para los grupos más vulnerables, más que a una estrategia de combate al desempleo estructural de la ciudad, y menos con el propósito de generar empleo decente. Sólo en el último plan de desarrollo se plantean estrategias, programas y proyectos con este propósito.

En efecto, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana hizo explícito construir e implementar una política de trabajo decente y digno en la ciudad, con una agenda pública que propone la construcción de una cultura de respeto a los derechos laborales y la resolución de conflictos a través de la cooperación y el diálogo social. La instrumentalización se prevé mediante acciones públicas articuladas como: formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia y alianzas estratégicas público-privadas. Este es un proceso que apenas está comenzando a estructurarse.

En síntesis, los aspectos señalados arriba permiten determinar algunas consideraciones respecto de los objetivos del trabajo decente para Bogotá:

Creación de empleo: el desempleo ha disminuido en la ciudad, sin embargo, los indicadores del último lustro muestran aumento en la informalidad, en el empleo vulnerable, en el subempleo y en el trabajo infantil, además, de una disminución en la productividad, todo lo cual es un signo preocupante que muestra afectación sobre la calidad del empleo en la ciudad.

Garantizar los derechos de los trabajadores: en la legislación colombiana se han venido incorporando los convenios y las recomendaciones de la OIT, y se han establecido políticas activas para la generación de empleo a través de reformas, especialmente en el tema de los parafiscales, no obstante, el alcance de dichas políticas se ha cuestionado y aún se está a la espera de conocer el real impacto sobre la generación de empleo y la disminución de la informalidad.

Protección social: se observa que cerca del 30% de los ocupados no cuenta con un empleo en condiciones dignas que les permita acceder a los servicios del sistema de riesgos, ni está cubriendo una cotización en el régimen contributivo. De igual manera, los datos muestran que la mayor parte de la población en edad

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de jubilarse no accede a este beneficio, y el futuro es desolador porque los trabajadores, en su mayoría, no están cotizando para adquirir el derecho, lo que muestra una situación precaria en materia de seguridad social.

Diálogo social (representatividad laboral de los trabajadores): se puede decir que no hay grandes avances, lo cual, entre otros aspectos, es producto del nivel de informalidad laboral y empresarial de la economía, además se da una baja afiliación sindical.

Finalmente, las perspectivas a corto y mediano plazo no son alentadoras, porque no se alcanzará el nivel de crecimiento que se tenía como meta en el plan de desarrollo. A nivel mundial, las proyecciones de crecimiento nuevamente se están corrigiendo a la baja, lo que tiene implicaciones negativas sobre la región y sobre el país y termina por afectar el nivel de empleo y su calidad. Las reformas en materia de salud y educación, así como los compromisos internacionales que está adquiriendo Colombia con su adhesión a la OCDE, son una oportunidad para ajustar las políticas en procura de unas mejores condiciones tanto para los trabajadores como para la sociedad en general.

El futuro laboral inmediato, se verá afectado por lo que se firme en la Habana en materia de paz.



## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Luis Eduardo y Hamann, Franz. El Mercado de Trabajo en Colombia. Hechos, Tendencias e Instituciones. Banco de la República 2012.
- Arango, Luis Eduardo, García, Andrés y Posada, Carlos Esteban. Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010).
- Avella Gómez, Mauricio. Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990, Constitución Política y normatividad aplicable.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Dirección de Estudios e Investigaciones. Censos empresariales por localidades 2008-2011. En: [www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co)
- Córdoba Currea, Claudia Carolina. Documentos de trabajo; El trabajo decente y su relación con los enfoques de empleos atípicos, precarios, informales y los de mala calidad. DANE y Centro Andino de Altos Estudios.
- DANE. Cuentas Departamentales. 2000-2012 preliminar base 2005 y proyecciones de población con base en el censo de 2005. Octubre de 2013. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DANE. Gran Encuesta integrada de hogares. Pobreza monetaria y desigualdad por departamentos. Julio de 2013. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística. Metodología Gran Encuesta integrada de Hogares. Marzo 2013. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DANE. Medición del empleo informal y seguridad social. Octubre-Diciembre de 2012. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DANE. Principales indicadores del mercado laboral, diciembre de 2012. Bogotá enero 31 de 2013. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- Escuela Nacional Sindical-ENS. Informe sobre el Estado de Trabajo Decente en Colombia 2011.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Farné, Stefano y Rodríguez, David Arturo. ¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?. Ley 1607 de 2012 de reforma Tributaria. Universidad Externado de Colombia. Cuadernos de Trabajo No. 14. Marzo de 2013.
- Federación de Aseguradoras Colombianas- Fasecolda. Estadísticas del Sistema General de Riesgos Laborales. Informes de coyuntura y cifras técnicas. Octubre de 2013.
- Fondo Monetario Internacional-FMI. Perspectivas de la Economía Mundial Octubre de 2013. En: [www .imf.org](http://www.imf.org)
- Fondo Monetario Internacional-FMI. Actualización de las perspectivas regionales: América Latina y el Caribe. Octubre de 2013. En: [www .imf.org](http://www .imf.org)
- Ghai, Daram Trabajo Decente. Concepto e Indicadores. Revista Internacional del Trabajo. Vol 122. 2003. En: [www. ilo.org/public/](http://www.ilo.org/public/)
- Luna García, Jairo Ernesto. La enfermedad profesional: asignatura pendiente en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Red Salud y Trabajo de ALAMES. En: <http://ens.org>.
- Oficina Internacional del Trabajo-OIT. El Programa de Trabajo Decente. En: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-s/index.htm>.
- Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los objetivos de desarrollo del milenio. Incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente. Ginebra Junio de 2009.
- Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Marco Conceptual e indicadores de trabajo decente y experiencias internacionales. Reunión técnica “Repensado el Sistema de Indicadores de Trabajo Decente de Argentina”. 2011- Buenos Aires, Argentina.
- Oficina Internacional del Trabajo. Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y Tendencias mundiales 2000-2012. Ginebra 2013.
- Oficina Internacional del Trabajo-OTI. Perfil del Trabajo Decente en Brasil. 2010

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Oficina Regional para América Latina y el Caribe-OIT. Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. La OIT en América Latina y El Caribe. Avances y Perspectivas 2013.
- Oficina Internacional del Trabajo. Tendencias Mundiales del Empleo 2013. Para recuperarse de una segunda caída del empleo. Enero de 2013.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Centro de la OCDE en México para América Latina. ¿Qué es la OCDE?. En: [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Junio de 2013. En: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)
- Ministerio de Salud y Protección Social. Informe al Congreso. Agosto de 2013. En: [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)
- Ministerio de Salud y Protección Social. Estadísticas de afiliación 2008-2012. Octubre de 2013. En: [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)
- Ministerio de Trabajo. Informe de Actividades al Congreso 2012-2013. Julio de 2013. En: [www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Calidad del Trabajo en Bogotá, una aproximación desde el enfoque de trabajo decente. Cuadernos de Desarrollo Económico No. 16. Enero de 2012. En: [www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico .Bogotá Cuenta con un diagnóstico de trabajo decente. Octubre de 2013. En: [www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Papel de las mujeres en la economía bogotana. Marzo de 2013. En: [www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)
- Secretaría Distrital de Hacienda. Supuestos Macroeconómicos. Junio de 2013
- Secretaría Distrital de Planeación. Rostros y Rastros, Razones para construir

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

ciudad. Publicación de la Dirección de Equidad y Políticas Poblaciones. Familia más que la suma de sus partes. Año 1 No. 1 Enero-Marzo 2013.

- Secretaría Distrital de Movilidad. Movilidad en cifras 2012. En: [www.movilidadbogota.gov.co](http://www.movilidadbogota.gov.co)
- Secretaría Distrital de Salud. Dirección de Aseguramiento. Estadísticas de Población Régimen Subsidiado. Novedades Avaladas al 31 de diciembre de 2012. En: [www.saludcapital.gov.co](http://www.saludcapital.gov.co)
- Silva Romero, Marcel. Flujos y reflujos: proyección de un siglo de derecho laboral colectivo colombiano. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá 2005.
- Superintendencia Financiera. Estadísticas de los fondos administrados: afiliados y pensionados. Octubre de 2013. En: [www.superfinanciera.gov.co/](http://www.superfinanciera.gov.co/)