

UNIVERSIDAD DE SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO ANTE ORGANISMOS,
TRIBUNALES Y CORTES INTERNACIONALES**

**EMPLEO DIGNO Y DECENTE PARA JÓVENES ENTRE 15 Y 28 AÑOS
DESPLAZADOS A LA CIUDAD DE BOGOTÁ, VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO COLOMBIANO**

NATALIA EVELIANA FERNANDA CÁRDENAS RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

HELBER ARMANDO NOGUERA SÁNCHEZ

BOGOTÁ D.C., JUNIO DE 2020

TABLA DE CONTENIDO

1.	Resumen	5
2.	Introducción	7
3.	Capítulo Primero Fundamentos Conceptuales.....	12
3.1.	Definiciones Legales y Población Sujeto	12
3.2.	Posiciones Doctrinales.....	17
3.2.1.	Origen del Término Trabajo Decente.....	17
3.2.2.	Conceptos de Autores Sobre Trabajo Decente	19
3.2.3.	Origen del concepto trabajo digno.....	27
3.3.	Precisiones Jurisprudenciales de la Corte Constitucional Colombiana	36
3.3.1.	Componentes del Trabajo Digno	38
3.3.2.	El Trabajo en Condiciones Dignas y Justas	40
3.4.	Marco Legal Internacional sobre Desplazamiento Forzado.....	48
3.4.1.	Los Principios Rectores sobre Desplazamiento o Principios Deng	49
3.4.2.	Los Principios Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.....	54
3.5.	Legislación Nacional	59
4.	Estado del Arte del Empleo Digno y Decente.....	64
4.1.	Panorama Internacional.....	64
4.1.1.	Tendencias mundiales del empleo juvenil	65
4.2.	Panorama en América Latina y el Caribe	71
4.3.	Panorama Nacional de Colombia	77
4.3.1.	Contexto Laboral General.....	78
4.3.2.	Situación de los jóvenes	84
4.3.3.	Perspectivas del Trabajo Decente en Colombia.....	87
4.4.	Panorama en la Ciudad de Bogotá D.C.....	91
4.4.1.	Estructura económico-laboral de Bogotá D.C	91

4.4.2.	Situación Laboral de los Jóvenes en Bogotá D.C.	97
4.4.3.	Análisis y Prospectiva del Estado del Arte en Bogotá	100
5.	Empleo Digno y Decente para Jóvenes Desplazados a la Ciudad de Bogotá	102
5.1.	El Fenómeno del Desplazamiento Urbano en General	103
5.2.	El Desplazamiento Forzado en Colombia.....	106
5.3.	Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre Desplazamiento Forzado en Colombia.....	114
5.4.	El Desplazamiento Forzado hacia la Ciudad de Bogotá D.C. ...	128
5.5.	Elementos Conceptuales de Políticas Públicas.....	130
5.6.	La Formulación de Políticas Públicas en Bogotá D.C	134
5.6.1.	Estructura de las Políticas Públicas en Bogotá D.C.	136
5.6.2.	El Ciclo de Políticas Públicas en Bogotá D.C.....	138
5.7.	Elementos Esenciales para la Formulación de una Política Pública Dirigida a la Inserción en el Mundo Laboral de los Jóvenes entre 15 y 28 años Desplazados a la Ciudad de Bogotá D.C	142
5.7.1.	Población Objeto de la Política Pública	142
5.7.2.	Identificación de la Necesidad de la Política Pública.....	143
5.7.3.	Revisión e Integración de lo Vigente en Materia Laboral	144
5.7.4.	Principios Sugeridos	156
5.7.5.	Titular de la Política Pública Distrital.....	158
5.7.6.	Objetivos de la Política Propuesta.....	159
5.7.7.	Acciones Estratégicas	161
5.7.8.	Horizonte Temporal, Indicadores y Seguimiento	164
6.	Conclusiones	166
6.1.	Principales Hallazgos.....	166
6.1.1.	De los Aspectos Conceptuales	166
6.1.2.	Del Estado del Arte de la Situación Laboral de los Jóvenes .	172
6.1.3.	De la Hipótesis, Objetivos, Metodología y Resultados	176
7.	Bibliografía.....	185

1. Resumen

Luego de los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla de las FARC-EP, la consolidación de una era de paz en el país, pasa por la necesidad de solucionar las causas estructurales que generaron el conflicto, siendo una de ellas, la falta de oportunidades para los jóvenes colombianos.

A partir del estudio de las causas del desempleo y la falta de oportunidades para la población joven, la tesis aporta elementos conceptuales que pueden contribuir con la Administración Distrital en la formulación de una política pública, dirigida a la inserción en la vida laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

Palabras clave

Acuerdos de paz, jóvenes colombianos, empleo digno y decente, política pública, víctimas, desempleo, desplazamiento forzado, vida laboral, conflicto armado colombiano.

Abstract

After the peace agreements reached with the FARC-EP guerrillas, the consolidation of an era of peace in the country, goes through the need to solve the structural causes that generated the conflict, one of them being the lack of opportunities for young Colombians.

Based on the study of the unemployment causes and the lack of opportunities for the young population, the thesis provides conceptual elements that can contribute to the District Administration in the formulation of a public policy, aimed at the insertion into the working life of young people between 15 and 28 years displaced to the city of Bogotá, victims of the Colombian armed conflict.

Key words

Peace agreements, young Colombians, decent and decent employment, public policy, victims, unemployment, forced displacement, working life, Colombian armed conflict.

2. Introducción

Son dos los elementos esenciales en torno de los cuales giran los pilares de la presente investigación: empleo digno y decente y juventud.

Ello en razón a que, de una parte, el empleo, siempre que cumpla con mínimos estándares de calidad y dignificación, es un elemento esencial para el crecimiento y funcionamiento de toda la sociedad; y, de otra parte, es una verdad incontrovertible, que el futuro de las naciones está en la educación y en las oportunidades de desarrollo que la sociedad les brinde a sus jóvenes.

Colombia ha venido adoptando políticas relacionadas con las oportunidades laborales de los jóvenes, con normas tales como la Ley 1014 del 26 de enero de 2006 o Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento; Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 o Ley de Formalización y Generación de Empleo; Ley 1622 del 29 de abril de 2013 o Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil y el Conpes Número 173 de 2014, lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes.

No obstante, el compendio de disposiciones citadas no constituye *per se* una política pública integral dirigida a incentivar la inserción de los jóvenes colombianos en el mercado laboral que contribuya a disminuir la tasa de desempleo y les brinde mejores oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Adicionalmente, la era del posconflicto en Colombia, luego de los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo) tras 53 años de confrontación armada, representa un reto mayor para el Estado, toda vez que la consolidación de una era de paz en el país, pasa justamente por la imperiosa necesidad de enfrentar y solucionar las causas estructurales que generaron el conflicto, siendo una de ellas, de gran envergadura, la falta de oportunidades para los jóvenes colombianos.

Teniendo en cuenta entonces que no se tiene actualmente en Colombia, ni tampoco a nivel regional en Bogotá, una política pública integral dirigida a contrarrestar el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven; y que la población joven desplazada se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, dado que han sido desarraigados de su entorno natural por el conflicto armado al que se le puso fin por la firma de los acuerdo con las FARC-EP, la presente tesis plantea como pregunta de investigación: ¿Qué elementos conceptuales en la actualidad pueden contribuir con la Administración Distrital en la formulación de una política pública, dirigida a la inserción en la vida laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano?

En este sentido, el objetivo general de la presente tesis es el de plantear elementos que contribuyan con Administración Distrital en el diseño de una política

pública, que, en términos actuales, le ofrezca a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano, posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente.

Objetivo general que se desarrollará mediante el desglose de los siguientes objetivos específicos: i. Exponer conceptos legales, doctrinales y jurisprudenciales respecto del trabajo digno y decente, (como lo denomina el artículo 25 de la Constitución Política Colombiana, 1991), en tanto derecho reconocido como fundamental, dentro del ordenamiento jurídico colombiano; ii. Revisar y analizar las estadísticas existentes en fuentes oficiales respecto de la población juvenil sujeto de investigación: (jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano) y iii. Aportar elementos conceptuales que contribuyan a la discusión sobre la obligación del Estado Colombiano de diseñar políticas públicas que permitan el acceso a empleos dignos y decentes, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

Para el desarrollo de este trabajo, se utiliza la metodología propia de la evaluación de políticas públicas, que combina la evaluación retrospectiva con la prospectiva y se centra en la definición y estructuración del problema público a solucionar, la cual se despliega en tres momentos específicos: El primero ofrece información acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas; el segundo, contribuye a la clarificación y crítica de los valores en la selección de metas y

objetivos; y el tercero, permite la aplicación de otros métodos del análisis de políticas y se convierte en un insumo para la reestructuración del problema y la recomendación de políticas, (Dunn, 1994, citado por Curcio, 2007).

Conforme con tal metodología, los cometidos enunciados, se desarrollan de la siguiente manera:

El primer capítulo se encarga de plasmar los principales fundamentos conceptuales del tema presentado, desglosados en la enunciación de las definiciones legales de trabajo y empleo digno y decente, con base en los criterios de los doctrinantes referenciados en el numeral 1.2., página 15; y se cierra con las consideraciones que sobre el tema esbozó la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia T-457 de 1992, dado que, de la revisión jurisprudencial efectuada, incluidas sentencias de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se consideró que la enunciada por la Corte Constitucional, por el desarrollo constitucional que presenta, es la más idónea para aclarar el concepto de trabajo digno y decente.

En el segundo capítulo, por razones de contexto, se revisa el estado del arte del empleo digno y decente de los jóvenes en los panoramas: internacional, nacional colombiano y específicamente de la ciudad de Bogotá.

El tercer capítulo, se encarga de hacer sentir la voz de la academia, en la pretensión de aportarle al Estado Colombiano elementos esenciales que debe tener en cuenta a la hora de elaborar y fundamentar una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá. Lo cual se explica por el hecho que la lucha armada librada en las áreas rurales del país, obligaron a muchas familias a huir a los grandes centros urbanos, siendo uno de ellos la ciudad de Bogotá, en la cual, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, con corte a noviembre de 2017, habitaban 70.237 jóvenes víctimas del conflicto armado.

Se adiciona un cuarto capítulo de conclusiones, en el que se desglosan de manera resumida los principales hallazgos de la investigación realizada, además de referirse específicamente a la manera como se verificó el cumplimiento de la hipótesis planteada, cómo se alcanzaron los objetivos, general y específicos; y cómo contribuyó la metodología utilizada para el logro de tales cometidos, además de hacer una mención de los elementos esenciales sugeridos para la formulación de la política pública, que se considera, debe construir la Administración Distrital de la ciudad de Bogotá.

La presente investigación encuentra plena justificación en la medida en que la realización del objetivo general planteado, así como el desarrollo del mismo mediante los objetivos específicos, representan un aporte, tanto a la discusión de la

problemática, como a la formulación de alternativas reales y válidas para conjurar el problema de investigación enunciado.

3. Capítulo Primero Fundamentos Conceptuales

Conforme lo anunciado en la introducción, en este primer capítulo, en su orden, se determinarán los alcances de los conceptos legales referidos a empleo y trabajo digno y decente; se repasarán las principales formulaciones teóricas de doctrinantes reconocidos sobre el tema propuesto y se expondrán las más representativas precisiones jurisprudenciales que la Corte Constitucional Colombiana ha compulsado sobre el tema.

3.1. Definiciones Legales y Población Sujeto

Si bien los términos "trabajo" y "empleo" se usan como sinónimos, lo cierto es que se pueden considerar en una relación de género y especie, en la que el género es el término <trabajo> que contiene a la especie <empleo>.

Así, se tiene por trabajo, según el Tesauro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009)¹, como: “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”; a la par que define el *empleo* como: “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)” sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

En este entendido, para la OIT (página oficial, 2009): “Trabajo decente” es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo (gobiernos, empleadores y sindicatos).

¹ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales. Fue fundada el 11 de abril de 1919, en virtud del Tratado de Versalles., cuya misión esencial es la de promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, sobre la base del principio fundamental de que la justicia social es esencial para la paz universal y duradera.

Para efectos de esta tesis de grado, siempre que se haga referencia al término trabajo decente, se entenderá el trabajo remunerado, es decir <empleo decente> o trabajo remunerado en condiciones dignas para la población objeto de investigación, conforme se dejó explicado.

En Colombia, como lo señala el Artículo 25 de la Constitución Política (1991), el trabajo tiene la triple connotación de principio, derecho y obligación. Que a la letra, reza: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Y desde la óptica legal, según el artículo 5 del Código Sustantivo del Trabajo (2011), el trabajo es definido como: “toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo”.

También debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la adolescencia, por cuanto establece el límite mínimo de edad para admitir a los jóvenes colombianos en el sector laboral, que a la letra señala:

Artículo 35. Edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar. 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.

Adicionalmente la Resolución No. 3597 del 2013 del Ministerio del Trabajo en la parte considerativa indica:

Que la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, en su artículo 20, numerales 12 y 13, establece que los niños y adolescentes serán protegidos contra el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo pueda afectar su salud, integridad y seguridad o impedir el derecho a la educación y contra las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.

Así mismo, recaba en lo dispuesto por el citado artículo 35 ibídem, en tanto define como edad mínima de admisión al trabajo, los quince (15) años.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1622 del 29 de abril de 2013, por medio de la cual se expidió el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, define el rango de edad en Colombia de las personas consideradas jóvenes, estableciendo:

Artículo 5°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá como: 1. Joven. Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

Conforme con lo anterior, si bien el mencionado Estatuto indica el rango mínimo de 14 años para definir a los jóvenes en Colombia, por lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Infancia y Adolescencia, se determina como población objeto de la presente investigación a las personas, que a la fecha estén entre los 15 y los 28 años de edad², cualificados, además, por tratarse de personas que hayan

² Se aclara que si bien la cualificación de persona joven en Colombia, está dada por el artículo 5, numeral 1° de Ley 1622 del 29 de abril de 2013 o Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, que fija la edad mínima en los 14 años; teniendo en cuenta que el trabajo de investigación plantea de fondo elementos para formular una política que genere trabajo para los jóvenes y que el artículo 35 de la ley 1098 del 2006, fija el rango de edad mínima para permitir legalmente la labor de los jóvenes partir de los 15 años, se determinó elegir este rango de edad, por razones puramente legales.

sido desplazadas a la ciudad de Bogotá por diversos factores, especialmente por efectos de la violencia ejercida en los campos colombianos por los ejércitos de paramilitares, así como por la confrontación armada con la ex – guerrilla de las FARC-EP, a la cual se le puso término con la adopción de los acuerdos de paz firmados con el Estado colombiano.

3.2. Posiciones Doctrinales

En relación con la conceptualización de los términos trabajo decente y trabajo digno, los cuales, como se verá, en ocasiones se asemejan o se superponen, según la OIT, se tiene lo siguiente:

3.2.1. Origen del Término Trabajo Decente

El origen del término “trabajo decente” se atribuye al entonces Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Somavia, quien, en su reporte a la Conferencia Internacional del Trabajo, en el año 1999 señaló que, dadas las condiciones de inequidad en el reparto de la riqueza a nivel mundial, la OIT debería adoptar como objetivo principal la promoción del <trabajo decente>.

Y planteó que para cumplir con ese propósito era necesario trabajar sobre cuatro objetivos estratégicos, a saber:

1. Oportunidades de empleo e ingresos, para lo cual debería generarse puestos de trabajo y velar por remuneraciones justas y crecientes; 2. Protección y seguridad social, garantizando un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador y a su familia; 3. Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales, adoptados por los países miembros y 4. Diálogo social tripartita, pretendiendo que Gobiernos, empresarios y los trabajadores encontraran modelos de concertación en el que todas las partes resultaran beneficiadas.

En ese primer momento, el concepto de trabajo decente se integró alrededor de la idea de promoción de oportunidades de empleo productivo tanto para hombres como para mujeres, pero no pensando en cualquier empleo productivo, sino en el que se ajustara a ciertas condiciones de calidad y respeto por el diálogo social y los derechos de los trabajadores.

A partir de esa formulación inicial, la OIT se ha embarcado en la realización de múltiples estudios con diferentes propósitos, como por ejemplo, lograr una mayor elaboración conceptual del trabajo decente, hacer más operativa la noción (a través de la elaboración de indicadores) y contrastar la realidad del trabajo en los diferentes países con los propósitos del concepto (por medio de la utilización de los indicadores y de la evaluación de las políticas que buscan alcanzar la decencia en el trabajo).

Ahora bien, una cosa son los convenios o recomendaciones de la OIT y otra, es la manera como cada país los adopta, dependiendo de diversos factores, tales como su ingreso per-cápita, su desarrollo económico, su oferta laboral, las especializaciones del mercado, la cualificación de la mano de obra, entre otros.

En este sentido, la implementación de trabajos decentes en cada país, dependerá también de los factores que tenga cada uno en cuenta a la hora de definir qué constituye trabajo decente.

3.2.2. Conceptos de Autores Sobre Trabajo Decente

En la estructuración de los criterios de trabajo decente, se tienen en cuenta los conceptos de los tratadistas estudiados y aceptados por la OIT, en tanto dicha organización con autoridad mundial, los avala, como a continuación se reseñan.

3.2.2.1. Dharam Ghai. Según Ghai (2006), para determinar si un trabajo puede catalogarse como decente, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- a) La tasa de actividad, es decir, la población integrada en la fuerza de trabajo.
- b) La tasa de empleo o tasa de ocupación, dada por la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar, la cual, para efectos de comparación y validación, puede desglosarse en

diferentes características, tales como edad, sexo, estrato, especialidad del mercado o bienes y servicios producidos.

c) La tasa de desempleo.

No obstante, el mismo autor, Ghai (2006), manifiesta que uno de los principales vacíos de este indicador, en la medición de las posibilidades de trabajo, es que no aporta información sobre las horas trabajadas, por lo que al realizar las mediciones, el hecho de que una persona tenga, así sea una hora de trabajo al día, la ubica en la población ocupada, lo que a su vez dificulta determinar si las remuneraciones son decentes, es decir, si satisfacen lo que en Colombia se denomina el mínimo vital y el cubrimiento de la seguridad social.

Para Ghai (2005), el trabajo decente debe cumplir, mínimamente, con las siguientes características:

- a. Que pueda ser libremente escogido y que no haya discriminación en la selección (sea por sexo, nacionalidad o raza).
- b. Que existan medidas de protección para la salud de los trabajadores.
- c. Que haya libertad de asociación y sindicalización, así como libre acceso a la negociación colectiva.
- d. Que exista un mínimo de seguridad social.

e. Que se garanticen el tripartismo y el diálogo social.

En esos términos, para Ghai (2005), el empleo es una fuente de dignidad, satisfacción y realización para los trabajadores.

3.2.2.2. *Richard Anker* (2003), identifica el trabajo decente con las condiciones que preservan y fomentan la integridad física y psicológica de los trabajadores; y señala que, para que esas condiciones puedan ser alcanzadas es necesario que los Estados sigan la recomendación del Convenio número 155 de la OIT, sobre Seguridad y salud de los trabajadores.

Según esta recomendación, las políticas que se implementen en esta materia deben prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

En este sentido, para Anker (2003), una protección social suficiente, es un rasgo definitorio del trabajo decente en todo el mundo; y a pesar de tener presente que la exposición a riesgos y el tipo y el nivel de protección difieren enormemente según la sociedad de la que se trate, señala que en todos los países las personas sienten necesidad de estar amparadas frente a los azares de la vida, es por ello que la mayoría de los países han establecido dispositivos de protección social contra

algunas eventualidades como la enfermedad, la vejez, el desempleo, la incapacidad de trabajar y contra la pobreza.

3.2.2.3. *Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra (2006).*

Cabe destacar los principales conceptos contenidos en el amplio estudio que sobre trabajo decente efectuaron los tratadistas Dharam Ghai, Martin Godfrey, Bob Hepple, Sarosh Kuruvilla y Ashwani Saith, publicados bajo el patrocinio del Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra, de los cuales se enuncia lo siguiente:

El trabajo decente se articula en torno a las siguientes seis dimensiones:

- a. Las oportunidades de trabajo.
- b. El trabajo productivo.
- c. La libertad en el trabajo.
- d. La igualdad en el trabajo.
- e. La seguridad en el trabajo.
- f. La dignidad en el trabajo.

A su vez, seguridad y dignidad en el trabajo, se estructuran a partir de los siguientes cuatro componentes:

- a. Empleo.

- b. Protección social.
- c. Derechos de los trabajadores.
- d. Diálogo social.

Para los citados autores, con lo cual se concuerda, este enfoque integrado de trabajo decente ofrece un marco único para reflexionar sobre las cuestiones relativas al trabajo y al ámbito laboral; ya que pone de manifiesto las interrelaciones entre los diferentes componentes, facilita la aplicación de principios universales a situaciones muy variadas y pone de relieve, en forma sencilla, los problemas tradicionales, al tiempo que delinea los retos futuros.

El mismo estudio citado del Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra (2006), con lo cual también se concuerda, señala que el concepto de trabajo decente va más allá de las cuestiones económicas y permite abordar directamente cuestiones sociales; tales como: programas de reducción de la pobreza; desarrollo humano e integración social; situación de los derechos de todos los trabajadores, tanto en la economía formal como en la informal, sean sindicalizados o no; el papel del empleo como instrumento de una política para el desarrollo; temas de igualdad y equidad entre los sexos en materia de trabajo; así como cuestionar las estructuras y procesos que perpetúan los ciclos de privación y de exclusión.

Adicionalmente, se reitera que la estructura económica y el mercado de trabajo de cada país son determinantes para la consecución del objetivo de un trabajo decente para todos. Y para demostrarlo, comparan las características del trabajo decente en economías industrializadas o desarrolladas, con las de economías en transición o en desarrollo, a partir de las siguientes características:

3.2.2.3.1. Economías Desarrolladas. *Las economías desarrolladas suelen caracterizarse por:*

- a. Altos ingresos per cápita.
- b. El predominio del empleo en el sector de los servicios (entre un 60 y un 89 por ciento).
- c. Un alto porcentaje de trabajadores asalariados (entre un 75 y un 90 por ciento).
- d. Un alto porcentaje del PIB destinado a la seguridad social (jubilaciones, salud, empleo, accidentes, enfermedad, familia, vivienda, asistencia social) (entre un 20 y un 30 por ciento).
- e. Un nivel de indigencia bajo.
- f. La relativa importancia de los sindicatos.
- g. El predominio de la negociación colectiva a la hora de fijar los salarios y las condiciones de trabajo.

3.2.2.3.2. Economías en Transición. *Las economías en transición, suelen caracterizarse por:*

- a. El predominio del empleo asalariado (de un 70 a un 90 por ciento).
- b. La creciente importancia de la economía informal.
- c. Altos niveles de gasto público (entre un 30 y un 40 por ciento).
- d. La desaparición del régimen de seguridad social integral de jubilaciones y otras prestaciones, y su reemplazo por regímenes privados orientados a grupos específicos y adaptados a las necesidades.
- e. El descenso de la participación sindical.
- f. La disminución del control estatal por sobre los sindicatos.

3.2.2.3.3. La Validez Universal del Trabajo Decente. A manera de conclusión, en relación con el concepto de trabajo decente, tal cual lo advierten los autores del estudio realizado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra (2006), puede afirmarse que más allá de las condiciones específicas de la estructura económica y social de cada Estado, el concepto de trabajo decente se valida universalmente, en la medida en que, de todas formas, las aspiraciones humanas, en cualquier latitud, al buscar un trabajo decente, coinciden al menos en los siguientes aspectos:

- a. Todo aquel que busca trabajo, independientemente de su situación o su calificación, quiere encontrar un empleo <decente>.
- b. Todo aquel que trabaja en una empresa estatal o por cuenta propia, en la economía formal o informal, sindicalizado o no, aspira a alcanzar un nivel de ingresos en dinero o en especie que le permita, tanto a él como a las personas a su cargo, gozar de un nivel de vida decente.
- c. Todo trabajador quiere desempeñarse en un entorno seguro y saludable.
- d. Todo trabajador necesita una fuente de ingresos segura para cubrir sus necesidades y las de las personas a su cargo.
- e. Cualquiera sea su categoría de empleo, todos los trabajadores aspiran al derecho de crear sindicatos y a organizarse para defender y promover sus intereses, así como para participar en las decisiones que les incumben.

De manera concluyente los citados autores sostienen que, en definitiva, los medios empleados para la consecución de los objetivos del trabajo decente dependerán de las características estructurales e institucionales de cada economía y del tipo del sistema político.

Al final, se afirma, de acuerdo con ellos, que por esas y por otras razones, se impone el uso de indicadores adecuados a la hora de determinar hasta qué punto se alcanzó tal o cual objetivo, o se obtuvo tal o cual resultado.

De esta manera, además de medir el rendimiento y el progreso en el tiempo, los indicadores permitan cotejar las diversas hipótesis sobre el modo en que los diferentes componentes del trabajo decente se relacionan entre sí.

3.2.3. Origen del concepto trabajo digno. Como se anotó en el numeral 1.2., el desarrollo doctrinal no ha sido categórico en la diferenciación entre trabajo decente y trabajo digno; de hecho, en la investigación realizada para esta tesis, no se encontró, de manera concluyente, el origen del término trabajo digno, toda vez que cualquier búsqueda del mismo conduce al origen del término trabajo decente y desde allí su derivación al término trabajo digno; excepto por la mención que se hacen Guiotto y Pacual (2010) en el documento: “Trabajo decente versus trabajo digno: acerca de una nueva concepción del trabajo”, según el cual el término se origina en la lucha zapatista en México.

Conforme se sostiene en la investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación de Colombia (2007), aunque el trabajo digno no es un concepto exclusivamente colombiano ha sido la jurisprudencia, no la doctrina, compulsada por la Corte Constitucional Colombiana, la que se ha encargado de la conceptualización más precisa de trabajo digno. Conceptos que se abordarán el siguiente apartado.

Por ahora, en este numeral, se hacen las siguientes consideraciones conceptuales sobre trabajo digno:

3.2.3.1. *Perspectiva Epistemológica Marxista.* Para Ghiotto y Pascual (2010), el concepto de trabajo digno, mencionado por primera vez en la lucha Zapatista Mexicana, surgió en los años noventa, impulsado desde algunos movimientos sociales latinoamericanos, centrado en una comprensión de la actividad laborativa humana como no-mercantil y no-individual, sino basada en el bienestar de la comunidad. De acuerdo con esto, la noción de dignidad aparece como disruptiva y anticapitalista, por manera que el empleo (igual a salario) no es lo relevante, sino la forma de organización que se da el colectivo, orientada hacia el interés general.

En este contexto los mencionados autores enfrentan los términos trabajo decente y trabajo digno, de manera tal que, si bien aceptan la noción de trabajo decente creada por la OIT, por considerarla como un concepto que defiende los intereses de los trabajadores, la cuestionan desde la perspectiva epistemológica y sus efectos concretos en el accionar político.

La fundamentación epistemológica arranca por considerar que, si bien en el plano de los principios, el trabajo no debe tenerse como un simple artículo de comercio (OIT, 1919), en la práctica no puede evitarse que sea convertido en una

mercancía; y que partir de tal apreciación, lo que sí puede hacerse, es ponerle límites a su nivel de mercantilización.

Tales límites se fundamentan en las implicaciones de considerar que el trabajo es fuente de dignidad, el cual, para los mencionados autores se distingue de la noción de decencia, en tanto la dignidad es entendida como rebeldía, como negación. Es la negación de la negación, la revuelta contra el desgarramiento de nuestra humanidad (Holloway, Matamoros y Tischler, 2008).

La dignidad, en este contexto, implica la transformación de las personas (sujetos jurídicos) en sujetos (creadores); y sujeto aquí no es lo mismo que trabajador. Sostienen que, al entendernos como sujetos, se puede concebir el desborde de las formas (auto)impuestas por el capital. La dignidad, entonces, es vista como recuperación de la humanidad. (Colectivo Situaciones, 2002: 59).

En esta perspectiva, la diferencia entre trabajo decente y trabajo digno es un problema eminentemente político, pero político entendido dialécticamente. Es decir, no es una cuestión económica del mercado laboral, sino que involucra la totalidad de las relaciones sociales.

La concepción aquí presentada es que mediante la noción de trabajo decente la OIT expresa la búsqueda del capital de un nuevo modo de imponer un comando sobre el trabajo que genere estabilidad para un nuevo proceso de acumulación a

largo plazo. Este estaría basado en la centralidad (nuevamente) del pleno empleo y de la relación salarial.

Opuesto a lo anterior, el trabajo digno hace estallar la búsqueda por imponer el comando sobre la insubordinación. Mientras que la idea de decencia se mantiene dentro de la forma-valor, la dignidad expresa la rebeldía, la humanidad.

Para los mencionados autores, desde la perspectiva marxista, la política de la dignidad, al decir de Holloway (2011), es mucho más que la felicidad como logro del placer material.

Ghiotto y Pascual (2010), parafraseando a Max Horkheimer (2003), sostienen que solo una psicología ingenua y economicista podría entender la aspiración de felicidad como la mera satisfacción de las necesidades materiales, en consecuencia, los ideales de la historia (y del presente) no son independientes de los hombres y de sus realidades.

Concluyen afirmando que la noción de trabajo digno se basa en una ética del colectivo social, es la moral del grupo. Una sociedad que lograra la reconciliación sujeto-objeto no necesitaría contar con el estudio separado de la ética, porque allí la moral estaría inmersa en las propias relaciones sociales (de producción), es decir, emanaría de esas relaciones. Sería la reconciliación de interés y deber.

Y que, en definitiva, en una sociedad reconciliada no se habla de trabajo decente, sino de un hacer social libre; no se reivindica un “bajo nivel de explotación”, sino un hacer apropiado para la autodeterminación colectiva.

3.2.3.2. Conceptos de Trabajo Digno y Decente En Colombia. La conceptualización de tratadistas sobre trabajo digno y decente en Colombia, en tanto doctrina, ha sido precaria; más bien ha sido liderada por la Corte Constitucional, que en sentencias como la T-457 de 1992, concretan conceptos reconocidos como de “construcción-hito y de avanzada”; la Sentencia C-337/11, en la que la Corte determina que la protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva, tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo o de exigirle al Estado el mínimo de condiciones materiales que se requieren para proveer su subsistencia en condiciones dignas, sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada.

También la sentencia C-035/05, que afirma que si bien la finalidad de las vacaciones consiste en la necesidad de reponer las fuerzas perdidas del trabajador por “el simple transcurso del tiempo laborado”, como igualmente se pretende con las institucionales laborales del descanso remunerado del domingo y festivos y la

jornada máxima legal; el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores, cuando estos han laborado por un lapso considerable de tiempo, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores y, además, asegurar con dicho descanso, una prestación eficiente de los servicios en aras de procurar el mejoramiento de las condiciones de productividad de la empresa.

Igualmente, la Sentencia C-063/08, en la que la Corte sostiene que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) forman parte del bloque de constitucionalidad en cuanto se refieren a derechos humanos fundamentales en el trabajo como la libertad sindical y la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva.

La Sentencia T-628 de 2007, en la que la Corte estableció que la finalidad de la seguridad social guarda necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder

político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Y la sentencia T-833/12, en la que la Corte reitera su jurisprudencia según la cual, el principio a trabajo igual, salario igual, responde a un criterio relacional, propio del juicio de igualdad. De acuerdo con ello, la protección constitucional del principio de a trabajo igual, salario igual, tiene sustento en la eficacia de los principios mínimos del trabajo, tanto de remuneración acorde con la cantidad y calidad de la labor, como de, especialmente, la primacía de la realidad sobre las formas dentro de la relación laboral.

De la investigación de conceptos de la doctrina sobre el tema, en el ámbito nacional, se destacan los siguientes:

El Ministerio de Justicia de Colombia (2011) expone que el concepto de trabajo decente pone su atención en dos dimensiones adicionales del mundo del trabajo; esto es, en la relativa a los efectos que el mismo fenómeno del trabajo puede tener sobre la economía, y en la dimensión de la democracia en el terreno laboral.

En Colombia el estudio realizado por el Ministerio de Justicia de Colombia (2011) señala que: “las nociones de trabajo decente y trabajo digno, aunque tienen orígenes y énfasis diferentes, presentan elementos de complementariedad y

convergencia”. Así mismo, considera que: “el concepto de trabajo digno se compone de un catálogo de garantías laborales más amplio que el referido al de los convenios fundamentales de la OIT”. Por lo tanto, se concentra en las situaciones de relación directa de los trabajadores.

Para la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) (2013) el concepto de trabajo decente se concreta, entre otros, en derechos como pagar un salario mínimo suficiente para sufragar dignamente las necesidades de los trabajadores; afiliarlos a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales; concederles vacaciones pagas; pagarles la prima de servicios, las cesantías y los intereses de ellas; proteger los derechos derivados de la maternidad; garantizar la estabilidad laboral; prohibir el trabajo infantil, la discriminación laboral y el trabajo forzoso; pagar indemnizaciones por despido injusto, y respetar el derecho a constituir sindicatos y negociar las condiciones de empleo.

Para el Ministerio de Trabajo (2016), trabajo decente es el que reúne las aspiraciones del trabajador en su vida laboral, expectativas en relación a las oportunidades e ingresos, derechos asistenciales, económicos, la estabilidad familiar, el desarrollo personal, la justicia social e igualdad de género, siendo estos principios pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad actual.

3.2.3.3. Concepto de Trabajo Digno en Política Pública Distrital.

Durante la administración del alcalde Gustavo Petro, la Secretaría Distrital de

Desarrollo Económico de la ciudad de Bogotá-Colombia, en el año 2013, emprendió la tarea de formular una Política Pública de Trabajo Decente y Digno. En el texto finalmente publicado sobre el tema por esa Administración, con base en las declaraciones sobre trabajo decente formuladas por la OIT y a las determinaciones de trabajo digno consagradas en la Constitución Política Colombiana, se adoptó la siguiente definición de trabajo digno, la cual se comparte y apoya:

Trabajo digno: Hace referencia a las garantías constitucionales como:

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

3.3. Precisiones Jurisprudenciales de la Corte Constitucional Colombiana

iEn este último numeral del primer capítulo de la tesis, se considera relevante incluir los conceptos que sobre trabajo decente y trabajo digno ha proferido en diversas sentencias la Corte Constitucional de Colombia, toda vez que dicho desarrollo jurisprudencial precisa y amplía los fundamentos conceptuales sobre el tema.

Como lo afirma un estudio efectuado por la Procuraduría General de la Nación colombiana (2010), si bien el concepto de trabajo digno no es un concepto exclusivamente colombiano, los desarrollos de dicho concepto en la jurisprudencia constitucional son de los más avanzados que se encuentran en la materia, pues por medio del bloque de constitucionalidad han ido recogiendo elementos nuevos que aparecen en los instrumentos internacionales de derechos humanos e interpretando los ya existentes de acuerdo a esas mismas herramientas.

De acuerdo con la jurisprudencia colombiana, el fundamento normativo constitucional del trabajo digno, puede encontrarse por dos vías. Por un lado, a través de la referencia a la dignidad humana, que como principio fundante del Estado social de derecho debe reflejarse en todo el ordenamiento jurídico, y de manera concreta, sobre las distintas dimensiones del trabajo; y por el otro, acudiendo a la referencia expresa de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política

que dan muestra de la relevancia a las condiciones en las que se desempeña el trabajo.

Aparte del enriquecimiento del concepto colombiano de trabajo digno por medio del bloque de constitucionalidad, es difícil establecer con exactitud de dónde tomó el constituyente colombiano la idea de calificar al trabajo por el que abogaba como digno, pues de las discusiones plasmadas en las gacetas constitucionales 23 y 85 (sobre el trabajo como valor fundamental y como derecho, respectivamente), no se extrae ninguna referencia concreta a algún instrumento del derecho internacional que inspirara esta consagración.

No obstante lo anterior, en la Constitución de 1991 el trabajo adquirió una importancia enorme con la que no contaba antes. Con la conversión del Estado colombiano en un Estado social de derecho, el trabajo pasó a ocupar un lugar central por la triple calidad que se le reconoció; en Colombia, desde entonces, el trabajo sería principio, deber y derecho.

El reconocimiento como principio tiene lugar desde el preámbulo, en donde se empieza a hacer alusión al trabajo como uno de los fines hacia los que propende la Constitución, y luego, en el artículo primero, en el que se señalan a la dignidad humana y al trabajo, entre otros, como fundamentos del Estado social de derecho. Por otra parte, la consagración constitucional del trabajo como derecho y como deber se lleva a cabo a través de los artículos 25 y 53 de la Carta Constitucional.

Dentro del amplio panorama de dictámenes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación con la precisión y alcances de los conceptos de trabajo decente y trabajo digno, vale la pena mencionar los conceptos sobre el tema, consignados en las sentencias que se citan.

3.3.1. Componentes del Trabajo Digno.

De acuerdo con el texto de la Sentencia T-457 de 1992, para la Corte Constitucional, con base en los principios básicos del trabajo que aparecen en el artículo 53 de la Constitución Política, son dos las vías por medio de las cuales se puede llegar al fundamento constitucional del trabajo digno.

Por un lado, partir de la noción de trabajo en condiciones dignas y justas que se encuentra expresamente consignada en el artículo 25 de la Carta Magna. En tal caso, la definición de cuáles son los elementos que se encuentran incluidos en la misma, esto es, de los elementos que componen el trabajo digno, resulta relativamente sencilla, pues a partir de la Sentencia T-457 de 1992 la Corte Constitucional estableció que estas condiciones eran los mismos principios básicos del trabajo que aparecen en el artículo 53 de la Constitución Política:

Tales principios básicos, contenidos en el texto del artículo 53 de la Constitución Política, son los siguientes:

- a. Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
- b. Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
- c. Estabilidad en el empleo.
- d. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
- e. Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.
- f. Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.
- g. Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.
- h. Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.
- i. Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
- j. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.
- k. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

- I. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Desde allí se generó un acuerdo relativamente claro –y que hasta ahora no ha tenido variaciones importantes- en relación con cuáles son las condiciones dignas de que habla el artículo 25 de la Carta.

Por otro lado, para la Corte, el concepto de trabajo digno, como resultado de la consideración de la dignidad humana –en su calidad de principio fundamental del Estado social de derecho- penetra todas las demás disposiciones constitucionales, en tanto la regulación constitucional de las conductas, ha de estar cualificada por el reconocimiento de la dignidad de la condición humana.

3.3.2. El Trabajo en Condiciones Dignas y Justas.

En la misma sentencia anteriormente citada, T-457 de 1992, la Corte Constitucional precisó cuales debían ser la condiciones dignas y justas en las que debía desarrollarse la relación de trabajo en Colombia.

Adicionalmente, manifestó que dichas condiciones deberían ser reconocidas como parte del derecho al trabajo de todos los trabajadores, independientemente del tipo de relación laboral que tuvieran, ya fuera esta entre particulares, o entre la

administración y sus servidores, llegando a cobijar, incluso, a los que actualmente no trabajan y los desempleados también, en tanto igualmente deben ser sujetos del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

En cada uno de los principios contenidos en el artículo 53 de la Constitución Política, la Corte hizo las siguientes precisiones y alcances:

a. Igualdad de oportunidades para los trabajadores: este principio es un desarrollo del mandato más general del artículo 13 de la Constitución que, por un lado, establece que a los iguales se les dé igual protección y tratamiento, y que a los diferentes se les trate distinto en razón de esas diferencias; y por el otro, prohíbe la discriminación con base en los llamados criterios sospechosos (esto son: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica).

Como se sabe, pretender aplicar este principio puede ser difícil en ocasiones en las que no es claro si el tratamiento diferenciado que se le da a alguien está razonablemente justificado por condiciones especiales de esa persona (como sería el caso, por ejemplo, de las acciones afirmativas para asegurar que la contratación de un número de hombres y de mujeres sea equilibrada) o sí, por el contrario, obedece a razones típicamente discriminatorias (como cuando, por ejemplo, se despide a alguien únicamente por su condición de discapacidad).

En los casos en los que resulta dudoso si la diferenciación se constituye en discriminación o no, la Corte ha señalado la necesidad de aplicar el método argumentativo del test de proporcionalidad, a partir del cual es posible saber sí, razonablemente, el trato diferenciado en un caso determinado constituye discriminación o no.

Cuando el derecho que está en juego en un determinado caso es el derecho al trabajo, la determinación razonable y objetiva de que hubo un tratamiento discriminatorio significa el reconocimiento de que hubo una violación a las condiciones dignas y justas del trabajo. En palabras más generales, que se presentó un atentado en contra del trabajo digno.

b. Remuneración mínima vital y móvil: las condiciones de dignidad y justicia de las que habla el artículo 25 de la C.P., imponen que el salario que se le dé a un trabajador por utilizar su fuerza a favor de su patrono sea, en primer lugar, proporcional o equivalente a la cantidad y calidad del trabajo. Adicionalmente, implican que esa remuneración sea mínima vital y móvil.

El carácter de vital hace alusión a que la fuerza que el trabajador utiliza en beneficio de su patrón debe ser compensada a través de una remuneración que le permite llevar una vida digna, pues esta es la forma en que el trabajador se asegura un sustento para sí mismo y para su familia.

La movilidad, por su parte, ha sido entendida como el derecho que le asiste al trabajador para que el poder adquisitivo de sus salarios se mantenga en el tiempo.

Un empleo, entonces, en el que el salario no cumpla con alguna de estas características, sería un empleo con condiciones contrarias a las del trabajo digno, pues la compensación que recibe el trabajador por la realización de sus labores no le permitiría “satisfacer las necesidades - materiales, sociales y culturales - que se reputan indispensables para reponer sus energías y, además, llevar una vida social y familiar normal”.

En relación con este componente del trabajo en condiciones dignas y justas, ha precisado la Corte que también supone que esa remuneración se lleve a cabo de manera oportuna, pues un pago tardío puede ser tan perjudicial para el mantenimiento de las condiciones de vida del trabajador y su familia, como el mismo no pago. Ha afirmado la Corte, incluso, que el pago de la incapacidad durante la enfermedad es equivalente al pago del salario mientras se está sano, de manera que se constituye también en una condición del trabajo digno.

c. *Estabilidad en el empleo:* la consagración de la estabilidad laboral como condición de dignidad en el trabajo, les da a los trabajadores la confianza en que por el correcto desempeño de sus labores conservarán sus puestos de trabajo y las condiciones que desde el principio han sido establecidas para que desarrollen sus tareas.

Si se tiene en cuenta que dentro de las potestades patronales se encuentra el *ius variandi*, que consiste en la capacidad del empleador de modificar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el trabajador debe desempeñar sus funciones, podría pensarse en que esa estabilidad se encuentra amenazada por las facultades con que cuentan los empleadores. Sin embargo, tan pronto como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha hecho referencia a las condiciones de trabajo dignas y justas, se ha dejado también en claro que la potestad del *ius variandi* está limitada por las condiciones del trabajo digno y por otras normas más.

De esta manera, aunque en principio el empleador tenga el poder para cambiarle al trabajador las condiciones inicialmente pactadas, los cambios siempre tienen que hacerse de acuerdo a unas condiciones; en concreto esos cambios tienen que ser razonables, temporales y justificados, pues de lo contrario se verían como resultado del puro capricho del empleador, como una violación al trabajo en condiciones dignas, y no contarían con ningún sustento constitucional.

Por otra parte, hay que considerar también que además de esa protección general a la estabilidad, en la Carta se habla de manera concreta de una estabilidad laboral reforzada para los sujetos en condiciones de debilidad manifiesta. En esta situación se encontrarían, por ejemplo, las personas en condición de discapacidad, las mujeres embarazadas, los trabajadores con fuero sindical y las personas con VIH.

Para el caso de las personas en condición de discapacidad, la Corte ha manifestado que la garantía de estabilidad reforzada pone en cabeza del empleador la obligación de reubicar a los trabajadores con discapacidad parcial, pues de esa estabilidad depende que puedan vivir en condiciones dignas y justas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha afirmado que la potestad del *ius variandi* del empleador está condicionada también por las características particulares del empleado de que se trate, de manera pues que no podrán señalarse *a priori* las facultades que por el *ius variandi* podría tener un empleador, sino que el establecimiento de estas depende en gran medida de la situación de la persona a quien se le quieran modificar las condiciones de empleo. Esto significa que la estabilidad laboral como componente de las condiciones dignas de trabajo es subjetiva (porque se establece en relación con cada persona y no en abstracto).

d. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales: como se tiene que las normas de derecho laboral son de interés público y establecen puntos mínimos, resulta por definición contrario a las condiciones de trabajo digno, que se renuncie a esos puntos mínimos establecidos justamente como señal de lo que resulta inaceptable en términos de condiciones laborales.

e. ***In dubio pro operario***: es uno de los principios rectores del derecho laboral, según el cual debe optarse por la interpretación más favorable al trabajador de entre varias posibles, o por la norma que beneficie más al trabajador cuando varias sean aplicables.

f. ***Primacía de la realidad sobre las formas***: es otro principio del derecho laboral que tiene por fin el evitar que por medio de formalidades se desconozcan los derechos de los trabajadores. En concreto, como componente del trabajo digno, significa que resulta en contra de las condiciones dignas en el trabajo el hecho de establecer formalidades que desfiguran la realidad de las relaciones laborales.

g. ***Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso***: los elementos de capacitación y adiestramiento del trabajo en condiciones dignas suponen que se reconoce el valor que tiene la persona por ella misma, de tal forma que se vea como valioso capacitarla para que esté mejor preparada, y no simplemente descartarla cuando no cuente con todos los conocimientos deseados.

La Corte ha señalado, en relación con este punto, que es parte del trabajo en condiciones dignas el “tener una clara apreciación del cargo que va a desempeñar y las funciones que debe realizar en el mismo”. Algunas veces, para alcanzar esa

clara apreciación del cargo y de las funciones es necesaria alguna capacitación inicial.

Por otra parte, como ya se había mencionado antes, este elemento del trabajo en condiciones dignas y justas en conjunción con el primero mencionado de la estabilidad laboral, pone en cabeza del empleador la obligación de reubicar al trabajador en condición de discapacidad parcial. Esa reubicación, en muchos casos, requiere de alguna capacitación para la nueva tarea por realizar.

Por su parte, la seguridad social está incluida como un elemento del trabajo en condiciones dignas y justas, pues “la vida, la integridad física y la salud, son derechos indispensables para hacer efectivo el derecho al trabajo, el sistema público de seguridad social busca entonces que el Estado dignifique y otorgue justicia a las condiciones en que se ejerce el trabajo”³.

Asimismo, el descanso supone reconocer al trabajador como ser humano, que necesita reponerse de las jornadas de trabajo.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992.

Por otra parte, la Corte también ha afirmado que como el artículo 25 de la Constitución consagra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas sin establecer límites, la protección no solo se extiende a los principios dispuestos en el artículo 53 de la Carta Política, sino que además comprende la garantía de otros derechos fundamentales en el ámbito laboral, como son: el derecho a la integridad física y moral, el derecho a la igualdad, a la intimidad, al buen nombre, a la libertad sexual, entre otros.

3.4. Marco Legal Internacional sobre Desplazamiento Forzado

Si bien desde los inicios de la historia de la humanidad, por muy diversas razones, entre otras, conquistar y dominar territorios, procurar los alimentos y encontrar refugio, ha existido un proceso de reacomodamiento espacial del ser humano; durante el último siglo, bajo la dinámica del capitalismo global, ese reacomodamiento ha ido perdiendo su espontaneidad, incrementándose el fenómeno del desplazamiento forzado, ahora por causas económicas, políticas y de intereses estatales o de grupo minoritarios con poder bélico.

A la par del incremento de los desplazamientos forzados, la comunidad internacional ha venido creando diversos instrumentos jurídicos tendientes a la protección de los derechos de las personas desplazadas por dichas causas. En este ámbito destacan los siguientes instrumentos:

3.4.1. Los Principios Rectores sobre Desplazamiento o Principios Deng

Deben su nombre al Dr. Francis Deng, quien lideró el grupo de expertos al que la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General pidieron preparar un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos, según Resoluciones 50/195 de 22 de diciembre de 1995 y 1996/52 de 19 de abril de 1996.

En consecuencia, y en colaboración permanente con el Grupo de Expertos que preparó la compilación y análisis, se inició la redacción de los Principios Rectores. La Comisión de Derechos Humanos aprobó en su 53º período de sesiones, en abril de 1997, la resolución 1997/39, en la que tomaba nota de la preparación de los Principios Rectores y pedía al Representante Deng que informara de ello a la Comisión de Derechos Humanos, lo cual se produjo en su 54º período de sesiones, efectuada del 16 de marzo al 24 de abril de 1998.

La agenda del 54º período de sesiones de la Comisión destaca que los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección; que reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional; reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades

que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis; y que, se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

Adicionalmente, señala que los Principios consagrados orientan a los Estados en el tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; y a todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su respuesta a los desplazamientos internos, destacando que tiene un carácter persuasivo que proporciona una orientación práctica y es al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación.

El anexo de la agenda contiene los 30 Principios Rectores (1998), y precisa que para sus efectos se entiende por desplazados internos:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o

provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

De los 30 principios Rectores (1998) consagrados se destaca, que:

- Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos y que estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.
- Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna.
- Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

- Se aplican sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia o cualquier otro criterio similar.
- Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
- Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.
- El derecho a la vida es inherente al ser humano y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: a) el genocidio; b) el homicidio; c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.
- Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

- Todo ser humano tiene derecho a la libertad y seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
- Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.
- Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.
- Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
- Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
- La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
- Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y

digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país; y que

- Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros partícipes competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

3.4.2. Los Principios Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas

Aprobados por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005, constituyen un avance importante en la aplicación efectiva de los programas y mecanismos para la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

Representan también un cambio en el énfasis a la atención dada a las personas desplazadas de sus territorios, pasando del carácter puramente humanitario del apoyo a la repatriación voluntaria, hacia un enfoque más orientado al derecho al retorno, que se sustenta de manera creciente sobre el principio de justicia reparadora y sobre la restitución como un recurso jurídico que puede contribuir al proceso de elección de una solución duradera (ya sea retorno, reasentamiento o integración local) de los refugiados y desplazados internos.

La implementación de los principios Pinheiro tiene un alto impacto sobre toda la dinámica de retorno y repatriación, así como sobre el tipo de participación de la comunidad internacional y los agentes locales en estas iniciativas, en tanto establecen como aspectos esenciales, que la restitución, en la medida de lo posible, debe devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el retorno a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades.

En esencia, los Principios Pinheiro proporcionan tanto a los que trabajan en el ámbito del derecho a la restitución, como a los Estados, la ONU y otras agencias, un texto consolidado sobre los mecanismos jurídicos, políticos, procesales, institucionales y técnicos para la restitución de las viviendas y el patrimonio. Además de servir de guía práctica sobre las políticas que pueden aplicarse para garantizar el derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio, así como la legislación, los programas y las políticas existentes, sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y de refugiados y la normativa nacional.

Son 23 principios repartidos en 7 secciones, de los cuales se destacan los siguientes:

- El primero, referido al objeto, cual es prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.
- El derecho de todos los refugiados y desplazados a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.
- Derecho a la no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición social, tal como fue consagrada también en los principios Deng.
- El derecho posee toda persona a ser protegida contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su intimidad o en su hogar, al disfrute pacífico de sus bienes, a una vivienda adecuada, a libertad de

circulación, a escoger su propio lugar de residencia y el derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

- Establecen también que los Estados deben garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

- Que toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que se creen mecanismos de consulta y participación adecuadas en la adopción de decisiones; y que se lleven registros y documentación confiables de las viviendas, las tierras y el patrimonio de las personas desplazadas.

- Además, que los Estados deben velar porque en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio; y

porque los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal.

- Insta también a que los Estados adopten medidas legislativas, que velen porque el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del estado de derecho; y que se establezca un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, que sea claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley.
- Asimismo, que los Estados garanticen, mediante disposiciones legales y otros instrumentos apropiados, que las autoridades locales y nacionales estén jurídicamente obligadas a respetar, aplicar y hacer cumplir las decisiones y las sentencias dictadas por órganos competentes en relación con la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.
- Finalmente, consagra el derecho de los refugiados y desplazados a una indemnización plena y efectiva como componente integrante del proceso de restitución, la cual puede ser monetaria o en especie; y que los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas no deben interpretarse de forma que limiten, alteren o menoscaben de algún otro modo los derechos reconocidos en las disposiciones de los

instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, o los derechos reconocidos en las legislaciones nacionales que sean compatibles con dichas normas internacionales.

3.5. Legislación Nacional

El Ejecutivo y el Legislativo colombianos también se han ocupado de la regulación de las situaciones vividas por las personas desplazadas. Desde el Ejecutivo con los Documento Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, 3115 de 2001, 3400 de 2005, 3616 de 2009; y Decretos 1165 de 1997, 489 de 1999, 2569 de 2000, 951 de 2001, 250 de 2005, 1997 de 2009 y 2569 de 2014. Desde el Legislativo con las leyes 387 de 1997, 1169 de 2007, 1190 de 2008, 1151 de 2007 y 1450 de 2011.

De la citada normatividad, destaca lo consagrado en la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, que en su artículo da una definición concreta de desplazado, como:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades

económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Y que establece los siguientes principios de las personas desplazadas:

- A solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
- A gozar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
- A no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
- A la reunificación familiar.
- A acceder a soluciones definitivas a su situación.

- Al regreso a su lugar de origen.
- A que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
- Así mismo le impone al Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social. Y a formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, teniendo en cuenta que para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado Colombiano.

También destaca el decreto 2569 de 2014, mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011; y que en lo esencial regula las siguientes situaciones:

- Establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de

desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima.

- Caracteriza la situación real de cada hogar víctima de desplazamiento forzado y, con base en ello, se determina el acompañamiento a los hogares en el acceso a las diferentes medidas, planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1448 de 2011, particularmente los relacionados con la atención humanitaria de emergencia y de transición, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reparación integral, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el mejoramiento de la calidad de vida, y la superación progresiva del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.
- Ordena la aplicación de los principios constitucionales y legales de Buena fe, *Pro personae* - Pro Víctima, Participación conjunta y actualización de la información, Complementariedad, Debido proceso y actuación administrativa, Publicidad, Enfoque diferencial, Acción sin daño y Sostenibilidad fiscal.
- Determina como componentes esenciales de la atención humanitaria: el alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina; la alimentación, los servicios médicos y el acceso a salud incluyendo servicios específicos

para la salud sexual y reproductiva; el vestuario, el manejo de abastecimientos y el transporte de emergencia.

- Establece los criterios y los sujetos para la entrega de la atención humanitaria e identifica las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de los hogares para efectos de la entrega de dicha atención.
- Instituye los criterios para definir montos y temporalidades de la atención humanitaria.
- Y finalmente incluye un capítulo dirigido a evaluar la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y otro que organiza la coordinación de la oferta institucional, en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Con estas precisiones y ampliaciones conceptuales de los términos trabajo decente y trabajo digno, se cierra el primer capítulo, pasando ahora a revisar, en el segundo capítulo, el estado del arte del empleo digno y decente de los jóvenes en los horizontes: internacional, nacional colombiano y específicamente de la ciudad de Bogotá, a efectos de tener un amplio panorama de contexto que dé cuenta de lo que ocurre en el mundo actual en materia de empleos dignos y decentes para la juventud.

4. Estado del Arte del Empleo Digno y Decente

Conforme se anunció en la introducción, en el presente capítulo se revisa el estado del arte del empleo digno y decente de los jóvenes en los panoramas: internacional, de América Latina y el Caribe, nacional colombiano y específicamente de la ciudad de Bogotá.

Se apela al método deductivo de la investigación científica, por cuanto permite una visión de contexto que desde lo macro-lo internacional- concatene las lógicas ínsitas en los escenarios nacional y local, lo que permitirá una clara comprensión de las motivaciones que sustentan las propuestas que se efectuarán en el tercer y último capítulo de esta tesis.

4.1. Panorama Internacional

“Se necesita hacer más para garantizar el empleo digno y decente a los jóvenes”, es el título de un artículo publicado por la OIT, en noviembre (2017), en el que, entre otras cifras importantes, señala que los jóvenes representan más del 35%

de la población desempleada en el mundo; y que la tasa de desempleo juvenil, con corte a noviembre de 2017 asciende al 13%, especialmente el presentado en el norte de África, los Estados árabes, América Latina y el Caribe.

Asimismo, que en promedio las personas jóvenes son tres veces más propensas a estar desempleados que los adultos, y afectan en mayor grado a las mujeres jóvenes en el mercado laboral, en tanto se afirma que el 21.8% de los jóvenes que no están empleados ni están estudiando o formándose, más de tres cuartas partes son mujeres. Al respecto Azita, citada por la OIT (2017) asegura que: “A nivel mundial, la tasa de mujeres en esta situación es de 34.4% comparado a un 9.8% de los hombres. Podemos ver una gran brecha de género en estas cifras”.

Para la OIT, el problema del empleo juvenil no solo consiste en crear más oportunidades sino en mejorar también la calidad del trabajo y el empleo decente.

4.1.1. Tendencias mundiales del empleo juvenil

En la revista “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil” publicada de la OIT en noviembre de 2017, se encuentra información actualizada a la fecha de indicadores, políticas y tendencias del mercado laboral juvenil, centrándose, en la inestabilidad del mercado y en los problemas de estructura a los que los jóvenes del mundo deben enfrentarse.

Este repote también analiza el trabajo en el futuro de mujeres, hombres, jóvenes, y el nexo entre la automatización laboral, las nuevas tencologías y las perspectivas del empleo juvenil.

Adionalmente, recuenta las visiones de los jóvenes sobre el futuro que les espera basado en una cuentas denominada la Encuesta de la Juventud y el Futuro del Trabajo realizada por la OIT.

El resumen de indicadores, tendencias y políticas recogidos por la OIT en su documento oficial, representa el estado del arte del empleo digno y decente para jóvenes a nivel global, por lo que de allí se extraen los siguientes extractos literales:

4.1.1.1. *Respecto de la Tasa De Desempleo Juvenil*

- Entre 1997 y 2017, la población joven aumentó en 139 millones de personas, mientras que la fuerza de trabajo juvenil disminuyó en 35 millones de personas. Esta dinámica también está reflejada en una proporción decreciente de jóvenes en la fuerza de trabajo mundial, la cual paso del 21,7 por ciento en 1997 al 15,5 por ciento en 2017 y La tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo ha disminuido considerablemente en los últimos 20 años pasando del 55 por ciento en 1997 al 45,7 por ciento en 2017.

- Se estima que, en el 2017, 70,9 millones de jóvenes están desempleados a nivel mundial. La tasa mundial de desempleo juvenil para el 2017 se estima en 13,1 por ciento.
- A nivel regional, la tasa de desempleo juvenil más alta se encuentra en los Estados árabes, donde alcanza el 30 por ciento. En los países de la OCDE, cerca del 18 por ciento de los jóvenes desempleados llevan un año o más sin trabajar.
- Los últimos datos muestran que el 76,7 por ciento de los jóvenes que trabajan lo hacen en empleos informales, para los adultos el porcentaje es del 57,9 por ciento.
- La proporción mundial de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación se estima en el 21,8 por ciento para el 2017. El 76,9 por ciento de estos jóvenes son mujeres.
- En 2017, el 16,7 por ciento de los jóvenes que trabajan en las economías emergentes y en desarrollo viven por debajo del umbral de extrema pobreza de 1,90 dólares americanos por día.
- La mayor parte de los flujos migratorios internacionales están compuestos por jóvenes, un 70 por ciento son menores de 30 años.
- Entre hoy y 2030, 25,6 millones de jóvenes trabajadores de entre 15 y 29 años ingresarán a la fuerza de trabajo y necesitarán empleos. Este aumento en la mano de obra juvenil ocurrirá casi íntegramente en África.

- En 2030, el 77 por ciento de la fuerza laboral juvenil de 15 a 24 años estará congregada en los países en vías de desarrollo en África, Asia y el Pacífico.

4.1.1.2. Trabajo Decente y Niveles de Educación

- Los jóvenes en los países desarrollados tienen más probabilidades de pasar a un empleo estable y satisfactorio que los jóvenes en los países en desarrollo. En países con altas tasas de desempleo juvenil es menos probable que los jóvenes abandonen sus trabajos de forma voluntaria. En los países en desarrollo, es más probable que los jóvenes se instalen definitivamente en el autoempleo.
- Cuanto más tiempo estudian los jóvenes, menos tiempo transcurre hasta que encuentran un empleo. En promedio, el tiempo transcurrido entre el final de los estudios y el primer empleo es (i) 1,6 veces más largo para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos que terminaron la secundaria, (ii) 1,7 veces más largo para los jóvenes con estudios secundarios que para aquellos con estudios terciarios, y (iii) 2,6 veces más larga para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos con estudios terciarios.
- Teniendo en cuenta todos los niveles de educación, las transiciones de la escuela al trabajo son más largas en países en

desarrollo que en países desarrollados. Combinar trabajo y estudios reduce sustancialmente el tiempo de transición de la escuela al trabajo en todas las regiones. El promedio de duración, en 21 países, de la transición de los jóvenes que combinan trabajo y estudios es de 1,9 meses, comparado a 20,1 meses para los que no conciertan trabajo y estudios.

4.1.1.3. Impacto de Nuevas Tecnologías Digitales y de Automatización

- En comparación con los trabajadores adultos, los trabajadores jóvenes se sienten más cómodos con las nuevas tecnologías y es probable que se adapten más rápidamente a ellas. Los sectores económicos identificados como una fuente en expansión de empleo juvenil son: las actividades financieras; las actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; el comercio; los hoteles y restaurantes; y el sector de transporte, almacenamiento, información y comunicaciones.

- La intermediación financiera está en auge en los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados son los servicios de salud los que están absorbiendo a más y más trabajadores jóvenes. El sector de transporte, almacenamiento,

información y comunicaciones, así como el comercio y los hoteles y restaurantes absorben a trabajadores jóvenes en todo el mundo.

- El empleo en el sector manufacturero ha disminuido en la mayoría de las regiones, pero sigue siendo un sector importante, sobre todo en la región de Asia y el Pacífico, y aún más para los trabajadores jóvenes de dicha región. Sin embargo, las habilidades demandadas están cambiando, con un creciente interés por trabajadores de alta y baja cualificación y un menor interés por trabajadores semi-cualificados. Esta tendencia hacia la polarización del empleo podría verse acentuada por las nuevas tecnologías y puede potencialmente exacerbar las desigualdades existentes.

- En general, la innovación constante exigirá el fortalecimiento de las habilidades blandas en todos los niveles educativos, incluyendo la resolución de problemas complejos, la apertura a aprender y la adaptabilidad.

4.1.1.4. Tendencias de Empleos Juveniles

- Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares están siendo sustituidos por empleados que carecen de un contrato escrito o que están contratados de forma temporal.

- Los jóvenes tienen el doble de posibilidades de tener un empleo temporal que los adultos.
- Las nuevas formas de trabajo, como el trabajo de colaboración en línea (crowd work) y la economía colaborativa, presentan oportunidades gracias a su flexibilidad, pero también presentan riesgos debido a la falta de regulación.
- Los jóvenes valoran la seguridad laboral y esperan alcanzarla en el futuro.

4.2. Panorama en América Latina y el Caribe

Luego del referente mundial, el otro gran referente para Colombia y luego para la ciudad de Bogotá, lo constituye el panorama sobre empleo juvenil en América latina y el Caribe. Para presentarlo se recurre a la fuente oficial más autorizada como lo es la OIT, con datos a corte de noviembre de 2017.

De acuerdo con la consignado en la página oficial de la OIT en el año 2017, a nivel general el desempleo en América Latina y el Caribe aumentó por tercer año consecutivo y afectaba a cerca de 26 millones de personas.

El Director de la OIT para América Latina y el Caribe, José Manuel Salazar-Xirinachs, señalaba en con la publicación que el mercado de trabajo en la región

pasaba por un momento de cambio de ciclo después de un período de deterioro generalizado de los indicadores laborales y sociales; y que la mejoría dependerá de que se cumplan los pronósticos de mayor crecimiento económico; allí también se señalaba que la tasa de desempleo promedio de América Latina y el Caribe subía de 7,9 por ciento en 2016 a 8,4 por ciento al concluir 2017, un aumento de 0,5 puntos porcentuales.

Aclara que dicho promedio estuvo fuertemente influenciado por la situación de Brasil, donde está ubicada cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo de la región, y donde la tasa de desempleo se situó en 13,1 por ciento al tercer trimestre de 2017.

Algo similar ocurrió con la tasa de desocupación juvenil, que aumentó en 2017 para el total de la región, pero experimentó una reducción para el resto de la región sin considerar a Brasil. Para el total de la región la tasa pasó de 18,9% en 2016 a 19,5% en 2017. Es decir, por primera vez en la década, uno de cada cinco jóvenes que está buscando empleo no lo encuentra. Sin embargo, sin Brasil, la tasa de desocupación juvenil se redujo en un punto porcentual al pasar de 13,7% en 2016 a 12,7% en 2017, un desarrollo positivo. Jamaica y Brasil presentan las tasas de desocupación juvenil más altas de la región, cercanas al 30%.

Con base en los resultados publicados en el informe “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2017”, Salazar-Xirinachs, afirma que las tasas de

desempleo de los jóvenes, así como para mujeres, se elevaron a niveles preocupantes en 2017 en América Latina y el Caribe, lo cual demuestra una vez más que en los mercados laborales hay situaciones persistentes de desigualdad de género y falta de oportunidades para quienes recién inician la búsqueda de un trabajo. En ambos casos, las tasas son superiores al desempleo general, de 8,4 por ciento, y mayores a las de los hombres y los adultos.

En dicho informe, Salazar destaca el hecho de que la tasa de participación laboral de las mujeres a noviembre de 2017, por primera vez superó el 50 por ciento en la región, lo cual indica que hay unos 117 millones de mujeres en la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo destaca que esos niveles aún están más de 20 puntos porcentuales debajo de los hombres.

En el caso de los jóvenes la tasa de desempleo juvenil subió de 18,9% a 19,5%. Es decir, uno de cada cinco jóvenes está buscando empleo sin conseguirlo. Alrededor de 40% de los desocupados en América Latina y el Caribe son jóvenes. En la mayor parte de los países el desempleo juvenil triplica al de los adultos. Esto representa que al menos 10 millones de jóvenes están sin empleo.

En el análisis por subregiones, el informe destaca que el desempleo subió en el Cono Sur donde la variación interanual al tercer trimestre pasó de 10,7% a 11,9%. En los países andinos hubo una moderada reducción de 6,9% a 6,8%, en

Centroamérica y México bajó de 4,5% a 4,0%, y en el Caribe, la reducción fue de 7,8% a 7,4%.

En 2017 el desempleo aumentó en nueve de los 19 países con datos al tercer trimestre, esto también es una evolución positiva comparada con 2016 cuando el incremento se registró en 13 países.

En cuanto a la calidad de los empleos, el informe de la OIT señala que ha persistido una débil generación de empleos en el sector formal y asalariado, mientras que ha sido mayor el crecimiento de empleos por cuenta propia, habitualmente asociado con condiciones laborales de menor calidad y con la informalidad.

En el caso de los empleos por sector destaca el aumento del 1,9 por ciento en el empleo en la industria manufacturera, normalmente asociado con condiciones laborales formales.

En cuanto a los salarios, en un contexto de crecimiento moderado y en especial a causa de una menor inflación, en siete de los nueve países con información disponible, los salarios reales en el sector registrado o formal aumentaron entre el tercer trimestre de 2016 y el tercer trimestre de 2017.

El aumento fue más notorio en el caso de los salarios mínimos reales, con un incremento promedio de 4,3 % al tercer trimestre de 2017, por encima del 2,3% que se había registrado hace un año.

Un tema especial incluido en este Panorama laboral aborda la “Evolución de los salarios en América latina y el Caribe 2005-2015”.

La investigación destaca, entre otros datos, que durante esta década:

- Los salarios reales de América Latina subieron 19,%, o 1,8% anual.
- Los mayores incrementos de los salarios reales se observaron en el Cono Sur, seguido por los Países Andinos que tuvieron un aumento cercano al promedio regional, mientras que, en Centroamérica y México, los incrementos salariales estuvieron muy por debajo del promedio, con crecimientos reales modestos para todo el período analizado. Solo tres países, de los 15 analizados, experimentaron contracciones en sus salarios reales promedio durante el período: México, El Salvador y Honduras.
- Mientras que en el Cono Sur y en los Países Andinos los salarios reales en el sector privado se movieron a la par del sector público, en América Central y México los salarios reales del sector público muestran un incremento de 15%, mientras que en el sector privado se mantuvieron constantes en términos reales.

- El desempeño superior de los países del Cono Sur está relacionado con el efecto positivo del súper ciclo de los precios de los *commodities*, que benefició en particular a los países de América del Sur.
- En términos generales, los ajustes de los salarios reales regionales guardaron relación con la productividad. Sin embargo, en los países de América Central y México los ajustes salariales fueron menores a los observados en la productividad. Por lo tanto, más allá del desempeño económico, habría otros factores que afectaron el menor crecimiento de los salarios reales en esta subregión.
 - En promedio, el salario mínimo real aumentó 42% en América Latina.
 - En América Latina los asalariados públicos representan el 18% del total de asalariados en el 2015, el trabajo doméstico representa el 8% y el empleo privado el 74%.

El Panorama Laboral de América latina y el Caribe 2017 advierte que las perspectivas a futuro dependen de que se mantenga un entorno económico internacional más estable.

Sin embargo, aunque 1,2% o 2% de crecimiento es mejor que las tasas de crecimiento recientes, este nuevo parámetro encierra una mala noticia, porque esos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza con celeridad, y

para satisfacer y financiar las demandas de las clases medias y para tener impactos realmente transformadores en los indicadores sociales y de los mercados laborales.

Para eso, advierte Salazar (2017):

Los países de la región deberían crecer a 5% o 6% y esto solo se logrará enfrentando las brechas de baja productividad y de falta de desarrollo y diversificación productiva, así como en materia de educación y formación profesional e infraestructura.

En síntesis, un panorama mixto, con señales de recuperación en algunos indicadores y países, y de deterioro que se continuó profundizando en otros indicadores y países.

Concluye Salazar (2017), afirmando que la principal novedad de este Panorama Laboral es que, en general, se vislumbra el fin del deterioro generalizado en los mercados laborales registrado en los últimos años, y el inicio de lo que, de materializarse la aceleración del crecimiento esperada en 2018, será el inicio de una nueva fase de mejoramiento.

4.3. Panorama Nacional de Colombia

El panorama del trabajo digno y decente para los jóvenes en Colombia, se estructura con base en los datos reportados por: la Contraloría General de la

Nación, según la Primera Encuesta Nacional de Víctimas de enero de 2015, por documentos oficiales del Ministerio de Trabajo, de la OIT, del Departamento Nacional de Estadística-DANE- con corte a diciembre 2016 y noviembre de 2017, y comentarios de otras fuentes, como la Escuela Nacional Sindical-ENS-, como a continuación se reseñan.

4.3.1. Contexto Laboral General

A nivel general, lo primero que debe mencionarse, tal como aparece relacionado en el X Informe Nacional de Trabajo Decente, elaborado por la Escuela Nacional Sindical-ENS (2006 – 2016), es que Colombia sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad laboral, económica y social a nivel mundial.

Este informe también menciona que es preocupante la inequidad en la distribución del ingreso en el país, una de las más altas del planeta. Para el año 2014, según el Banco Mundial, Colombia sobresalía como el país más desigual de

América Latina (con un *Gini* de 0,535). Paraguay le sigue y Brasil está en tercer puesto. En 2016 el coeficiente de Gini en Colombia fue de 0,517⁴.

Llama la atención que la desigualdad social en Colombia no haya mejorado significativamente en la última década, cuando las tasas de crecimiento promedio fueron altas, rondaron el 4% del PIB anual. El Banco Mundial considera a Colombia un país de ingresos medios altos, ya que su Ingreso Nacional Bruto *per cápita* se ubica entre 3,95 y 12,23 dólares. Pero esta categorización pasa por alto las enormes segmentaciones dentro de la población ocupada.

Según el seguimiento hecho por la ENS, citado en el X Informe de trabajo decente 2007 – 2016, de los últimos 10 años, en el mundo laboral persisten los mismos problemas estructurales: tasas de desempleo en niveles superiores al promedio de la región, el cual es del 8,1%; elevada informalidad laboral, menor proporción de los asalariados en el total de ocupados, mayor participación del empleo cuenta propia (autoempleo) y el trabajo temporal; y un empleo cada vez más concentrado en el sector de los servicios.

⁴ El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Situación que no ha cambiado sustancialmente, si se tiene en cuenta que, a diciembre del año 2019, más de 3 millones de personas no tienen empleo en Colombia y el 60% de los trabajadores sobreviven con un salario mínimo. “Las cifras son poco alentadoras en materia laboral, pues a más del 60% de los trabajadores el salario no les alcanza ni para comprar los productos básicos de la canasta familiar” (CUT 2019).

Y subsisten las grandes diferencias entre jóvenes y adultos. Los jóvenes, entre 18 y 28 años reportaron tasas de informalidad del 67,9% promedio en la última década. En 2016 esta tasa fue 62,3%. En el caso de los adultos entre 29 y 40 años la tasa de informalidad promedio fue 63,4%, situación que se agrava para los mayores de 60 años, para quienes esta tasa supera el 90%.

Para el mes de marzo del año 2019 la tasa de desempleo en el país se ubicó en 10.8% cifra "es de profunda preocupación", en momentos en los que la informalidad, la tercerización y el trabajo decente son los más grandes retos. (CGT 2019).

Según el DANE (2019) esa tasa representó un aumento de 1,4 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2018 (9,4%). La tasa global de participación se ubicó en 63,2% y la tasa de ocupación en 56,4%. En el mismo mes del año anterior estas tasas fueron 62,9% y 57,0%, respectivamente.

Mirado por sectores productivos, el crecimiento económico durante el cuatrienio 2015-2019 ha estado jalonado por los sectores de comercio y transporte, industrias manufactureras, agropecuario y algunos sectores de servicios como las actividades profesionales, científicas y técnicas, así como por un aporte importante de las actividades de administración pública. Fedesarrollo (2019)

La ocupación por ramas de actividad muestra una reconfiguración del empleo a favor del sector servicios. En la última década el comercio, hoteles y restaurantes generó en promedio el 26,6% del empleo total; mientras la agricultura y la industria cedieron participación. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y minería generó el 19,5% del empleo en 2007, en 2016 cayó al 16,9%. Igual la industria manufacturera, cuya participación en el empleo pasó en el mismo lapso del 13,4% al 11,5%.

Colombia sigue siendo el país con desarrollo medio más desigual de América Latina, en buena medida debido al comportamiento del mundo laboral. El decil más alto de ingresos laborales gana hasta cuarenta veces lo que devenga el decil más bajo. Una muestra de ello es el caso de lo devengado por los congresistas colombianos frente al salario mínimo establecido por el gobierno nacional: ej.: Para el año 2016 un congresista devengaba \$27.929.454 frente a los \$689.454 del salario mínimo, en una relación de 40.5 veces; mientras que en países como Canadá la relación es de 7.4 veces; en Francia de 4.9 y en Reino Unido de 4.5 veces.

Otro indicador relevante es que Colombia tiene uno de los salarios mínimos más pobres de la región. De acuerdo con la Universidad de la Sabana (2017), es el cuarto país de la región con el salario mínimo más bajo (215 USD), lejos de países como Panamá (744 USD), Costa Rica (512 USD), Argentina (448 USD) y Guatemala (369 USD), que reportan los mejores salarios mínimos. Tanto es así que en 2016 el 48,7% del total de ocupados recibió menos de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv). Aumentó un poco con respecto a los años 2009 y 2010, cuando el 45,3% y 46,4%, respectivamente recibió menos del smmlv.

En 2015 la participación de los asalariados en el PIB fue del 33,5%. Se observa una menor participación de los salarios y una mayor participación de los beneficios empresariales (más del 50% en el PIB) y de los impuestos sobre la riqueza nacional.

El retroceso en el peso de los salarios respecto del PIB, no se puede entender como pasajero. En los últimos años los beneficios empresariales han recuperado tasas de crecimiento importantes (en 2002 el excedente bruto de explotación participaba con el 31,7% en el PIB, en 2015 la participación fue de 33,1%).

Conforme se menciona en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas en Colombia, realizado por Contraloría General de la Nación con el apoyo académico y científico de la Universidad Nacional, en términos laborales los resultados

muestran que, prácticamente, el total de los desplazados forzados que se encuentran ocupados están en la informalidad y dicho sector informal se caracteriza por baja productividad, bajas remuneraciones, baja calificación de la mano de obra, y debilidad de sus trabajadores en términos de inserción al sistema nacional de protección social (salud, pensiones, riesgos profesionales, programas sociales, etc.).

Y que, por lo demás, la inserción de la población víctima en las actividades informales se hace en un contexto de desarraigo cultural y desconocimiento de los patrones culturales de la ciudad, lo que puede implicar procesos de re-victimización, discriminación y exclusión.

Menciona la encuesta que solo el 44% de la población en edad laboral, se encuentra ocupada y de ellos solo el 34.7% se encuentra vinculado a una empresa particular o gubernamental, pero en su mayoría (71.1%) sin ningún tipo de afiliación al sistema de seguridad social. Es decir, que se trata de vinculaciones temporales de muy corta duración y, por consiguiente, poco estables. De manera concomitante, gran parte de la población trabaja por cuenta propia; el 49% de la población ocupada dice ser trabajador independiente, con unas condiciones mucho más precarias en términos de seguridad social, puesto que más del 98% carecen de seguridad social.

Esta situación se corrobora, al examinar el tipo de contratación: el 75.2% de quienes ostentan una relación formal (obrero, empleado o jornalero), no cuentan con contrato escrito de trabajo.

4.3.2. Situación de los jóvenes

De acuerdo con la evaluación efectuada por la Escuela Nacional Sindical-ENS-, contenida en el mencionado X Informe Nacional de Trabajo Decente, los jóvenes entre 14 y 28 años representan el 57% de la población colombiana en edad de trabajar, y para ellos la tasa de desempleo en la última década siempre ha estado por encima de la tasa nacional, superior a 7 puntos.

Significa que los efectos negativos de la política laboral se duplican para los jóvenes, con mayor afectación para las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo se mantuvo por encima de 20%.

Para junio de 2017, en las trece principales ciudades del país 582.000 jóvenes entre 15 y 24 años: 370.000 mujeres y 212.000 hombres, hacían parte de la población llamada “ninis” (jóvenes que ni estudian ni trabajan), hecho preocupante en un contexto como el colombiano donde suelen ser atraídos por formas de generación de ingresos delincuenciales e ilegales.

Según cifras del DANE, en el primer trimestre de 2018, en el total nacional, la tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 28 años fue 18,7%; estuvo acompañada de una tasa global de participación de 57,0% y una tasa de ocupación de 46,3%. En el primer trimestre de 2017 estas tasas fueron 17,7%, 57,7% y 47,5%, respectivamente.

En el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes en primer trimestre de 2018 fue 14,2%, la tasa global de participación fue 65,1% y la tasa de ocupación fue 55,8%. En el mismo periodo de 2017 estas tasas fueron 12,9%, 65,8% y 57,3%, respectivamente.

En el total nacional, para las mujeres jóvenes la tasa de desempleo en el primer trimestre de 2018 fue 24,7%, la tasa global de participación fue 48,9% y la tasa de ocupación fue 36,8%. En el primer trimestre de 2017 estas tasas fueron 24,0%, 49,5% y 37,6%, respectivamente.

En el primer trimestre de 2018 el porcentaje de población joven (14 a 28 años) económicamente inactiva, en edad de trabajar, fue 43,0%. En el primer trimestre de 2017 fue 42,3%.

Por otra parte, según informe del DANE (2016), se evidencia que las mujeres jóvenes tienen una tasa más elevada de desempleo: así mientras que en las mujeres jóvenes con educación media y la educación universitaria, existe una tasa

de desempleo del 40.4%, en los hombres jóvenes entre los mismos estadios de estudio es del 27,1%. Se destaca entonces que los hombres que culminan la educación universitaria tienen más posibilidades de colocarse en el mercado laboral que las mujeres aun teniendo los dos la misma preparación universitaria.

Del citado informe también se extrae que la población joven se demanda más en tres ramas específicas: servicios comunales, sociales y personales; comercio, hoteles y restaurantes; y en tercer lugar agricultura, ganadería, caza y servicultura.

De otro lado, según lo informado por el Ministerio del Trabajo (2016), la informalidad laboral, mirada por sexo, afecta casi en igual proporción a hombres y mujeres trabajadoras. Así, 2016 la tasa de informalidad fue de 66,7% para ambos sexos. Sin embargo, un análisis etario muestra grandes diferencias entre jóvenes y adultos. Los jóvenes, entre los 18-28 años, reportaron una tasa de informalidad promedio de 67,9% en estos nueve años, culminando en 2016 con una tasa de 62,3%.

En el caso de los adultos, entre 29-40 años registraron una tasa de informalidad promedio de 63,4%, situación más preocupante para los adultos de 61 años o más, para quienes la tasa de informalidad según acceso a los tres sistemas básicos de protección social superaba el 90,0%.

Como se aprecia, en general, el panorama laboral para la juventud colombiana también amerita diseñar una política pública que incentive una mayor inserción en el mercado laboral, lo cual, si bien no es tema de la presente tesis, de las conclusiones que se harán para la población bogotana, bien pudieran aplicarse los lineamientos compatibles con el contexto nacional.

4.3.3. Perspectivas del Trabajo Decente en Colombia

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, principal instrumento de política pública de Colombia, estableció que el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, debe adoptar una política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores públicos y privados; y que todos los gobiernos departamentales y municipales incluirán el trabajo decente como uno de los objetivos de sus planes de desarrollo entre 2016 y 2019.

Por otra parte, es de público conocimiento nacional e internacional, que el Gobierno de Colombia y las que se denominaron Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo –FARC-EP-, luego de 52 años de guerra firmaron un Acuerdo de Paz, que entre otros muchos aspectos, en lo que a este trabajo de grado interesa, incluyó garantizar el trabajo digno y decente de los trabajadores del campo, y su protección social, para lo cual, el Gobierno se comprometió a crear e

implementar el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales (Páginas 31 y 32 del Acuerdo de Paz).

En desarrollo de tales compromisos, entre otros aspectos, estableció como temas prioritarios:

- Desarrollo del capital humano y de empresas productivas y sostenibles para más y mejores empleos.
- Tripartismo y el cumplimiento de las Normas Internacional del Trabajo y la legislación laboral.
- Lucha contra las desigualdades en el trabajo y la extensión de la protección social en el sector rural.

En este contexto, como contribución directa al Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 y la implementación de los Acuerdos de Paz, el Gobierno Colombiano y la OIT firmaron un Memorándum de Entendimiento, con el propósito de promover la creación de más y mejores empleos en el sector rural, para apoyar los esfuerzos por alcanzar la paz, a través de una estrategia de formalización de los empleos rurales y promoción del respeto de los derechos en el trabajo en las siguientes áreas de cooperación:

- Formalización y promoción del empleo rural.

- Promoción y respeto de los principios y derechos fundamentales del trabajo.
- Formalización laboral y protección social.
- Asociatividad y emprendimiento.
- Empleo juvenil rural y equidad de género.
- Promoción del diálogo social tripartito.
- Promoción de un entorno favorable para las empresas sostenibles.
- Formación para el trabajo.
- Propiciar el desarrollo económico y social local y los empleos verdes.

Dentro del desarrollo de los mencionados temas prioritarios, en materia de oportunidades laborales para los jóvenes en Colombia, se destaca:

- ***Formación profesional, empleabilidad y emprendimiento para las víctimas del conflicto:*** Iniciativa dirigida a que las víctimas puedan insertarse y permanecer en el mercado laboral o generar iniciativas de emprendimiento en la economía formal, todo esto bajo condiciones de trabajo decente.

La iniciativa busca fortalecer, con la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores, las habilidades interpersonales de los beneficiarios que son requeridas por los empleadores en Colombia y que les permitan acoplarse

a la sociedad, promoviendo el seguimiento psicosocial de cada uno de los participantes del programa.

En ese marco de acciones, la estrategia promueve la apropiación y el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) y de las instituciones de formación, permitiendo la articulación entre la formación y las demandas de las empresas.

- ***Fortalecimiento del talento humano para la industria TI en Colombia:*** Busca desarrollar programas de formación para el trabajo y desarrollo humano, así como promover la vinculación a la práctica laboral de los jóvenes en Colombia, en áreas de tecnologías de la Información en cinco zonas del país.

Esta estrategia se enmarca en la Carta Acuerdo No. 814 de 2017 suscrita entre el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC) – el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La estrategia tiene como población objetivo 8.596 jóvenes que se ubican en cinco zonas del país: zona norte, zona centro, zona occidente, zona sur y zona oriente. La población beneficiaria deberá participar en un proceso de formación técnico laboral de 1.100 horas que incluye una etapa de formación teórica o lectiva y otra etapa de formación práctica o productiva –prácticas laborales.

4.4. Panorama en la Ciudad de Bogotá D.C.

En este último numeral del capítulo segundo, las fuentes idóneas para exponer el estado del arte del trabajo juvenil en la ciudad de Bogotá, son precisamente las instituciones y autoridades de la ciudad, como la Alcaldía mayor y las dependencias pertinentes, tales como la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico, el Sistema Distrital de Juventud, la Secretaría de Integración Social, las alcaldías locales; en concordancia con los datos oficiales de entidades nacionales como el DANE, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación y demás afines, que serán referenciadas en la medida en que aporten información sobre el tema.

4.4.1. Estructura económico-laboral de Bogotá D.C.

Con el objeto de dimensionar de manera asertiva la actual situación laboral de los jóvenes en Bogotá, es necesario partir de la exposición y comprensión de la estructura económico-laboral de la ciudad, la cual se expone a continuación, con base en dos fuentes: por un lado, los estudios e investigaciones adelantados por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá (ODE), el cual está definido como un órgano técnico para el permanente seguimiento, análisis y difusión del comportamiento de los principales indicadores del desarrollo económico del Distrito Capital, con corte a diciembre de 2013; y por otro, el documento titulado “Balance

de la economía de la región Bogotá-Cundinamarca”, de la Cámara de Comercio de Bogotá, con corte a diciembre de 2016, que a su vez toma los datos, entre otras entidades de reconocidas instituciones nacionales e internacionales: DANE, DNP, Contraloría General de la República (encuesta de indicadores de goce efectivo de derechos), Banco de la República, Secretaría de Desarrollo Económico, Fedesarrollo, Fenalco, ANDI, ANIF, Camacol, Superintendencia Financiera, América Economía Intelligence, CEPAL, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de Comercio y Fondo Monetario Internacional.

Según el ODE, el Sector Servicios en Bogotá siguen ganando participación dentro de la economía de la ciudad y al corte del informe (2013) representaba 67,2% del valor agregado de Bogotá (15,7% más que, en 1975, y 3,4% más que en 2005).

Le siguen en orden de importancia el comercio, con una participación de 15,7% dentro del valor agregado; la industria con una participación de 10,0% y por último la construcción con el 7,1% del valor agregado.

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

Por su parte, las actividades inmobiliarias se miden con base en el *stock* de vivienda existente en la capital, por lo que el aumento de la participación de este sector se debe a la valorización del precio del suelo en la capital.

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

La industria manufacturera, por su parte, con el 10,0% de participación en el valor agregado consolida una pérdida de participación económica de alrededor de un 11,8% con respecto a su participación en 1975. Así pues, el fenómeno de relocalización industrial junto con los procesos de tercerización juega un papel fundamental en la pérdida de participación económica de la industria.

Dentro de la industria se destaca la participación de la industria de químicos, caucho y plástico (genera 32,6% del valor agregado de la industria manufacturera en Bogotá), de hecho, este grupo completa ya una década perdiendo participación económica, dentro del valor agregado es 5% menor comparada a su participación en el año 2000.

En este proceso ha tenido mucho que ver el hecho de que la mayoría de empresas farmacéuticas y de cosméticos se han trasladado de la producción a la comercialización.

Otra de las ramas que ha perdido participación en el valor agregado en los últimos diez años es la industria de alimentos (representa 1,8% menos) y la industria textil (1,7%).

En el caso de los alimentos se ha venido presentando un fenómeno de relocalización industrial a municipios aledaños manteniendo el mercado principal que es Bogotá; por su parte la industria textil se ha visto afectada por el aumento en las importaciones de este tipo de bienes.

Por su parte la Cámara de Comercio de Bogotá, afirma que, en el 2016, la economía mundial (3.1%) y la de América Latina (0.6%), registraron un bajo crecimiento, además, fue inferior al del 2015, cuando crecieron 3.2% y 0% respectivamente. En Colombia, el crecimiento fue positivo (2.0%), aunque menor al registrado en el 2015 (3.1%).

En este contexto, el desempeño de la economía bogotana también fue positivo (creció 2.2% hasta septiembre). El crecimiento se sustentó en el buen desempeño de actividades como: establecimientos financieros, seguros, inmuebles

y servicios a las empresas (4,7%); servicios sociales, comunales y personales (2,0%). En la industria manufacturera se registró el menor desempeño (-2,8%).

Entre los factores positivos del comportamiento de las actividades productivas en el 2016 en Bogotá y la región, se destacan y citan a continuación:

- La dinámica de la actividad empresarial fue positiva y Bogotá se consolidó como la base empresarial más grande del país. El número de empresas localizadas en Bogotá aumentó de 366.000 en el 2015 a 382.000 en el 2016; en el 2016 se crearon 68.280 empresas y renovaron su matrícula 313.890. Las perspectivas indican que al finalizar el 2017, la cifra de empresas en Bogotá será, por lo menos, de 400.000 empresas.
- Se fortaleció el reconocimiento internacional de Bogotá como Región atractiva para los negocios y la inversión, frente a las principales ciudades de América Latina. Bogotá por segundo año consecutivo se destacó como la quinta ciudad más atractiva para hacer negocios; según el ranking de América Economía Intelligence, principalmente por el tamaño y dinámica de su economía, el poder de marca de la ciudad y el reconocimiento del talento humano, entre otros (AméricaEconomía, 2016).

- El mercado laboral se mantuvo como el mayor del país con 4.241.010 ocupados. La tasa de desempleo fue 9,3%, superior en más de 0.4 puntos porcentuales a la registrada en el 2015 (8.8%) y al promedio de desempleo nacional en América Latina y el Caribe (8.2%) para el tercer trimestre de 2016.
- El mercado interno continuó como la primera fuente de crecimiento y aunque la demanda externa continuó débil, la región se mantuvo como la segunda más exportadora de Colombia después de Antioquia. Hasta noviembre, en el 2016 con relación al 2015, las exportaciones disminuyeron 9.5%, lo cual limitó el crecimiento de la actividad industrial, que es la que más aporta (70%) al valor de las exportaciones de la Región.
- El informe de la Cámara de Comercio de Bogotá, concluye señalando que la región que conforman Bogotá y Cundinamarca tiene grandes potencialidades para consolidarse entre los mercados atractivos de América Latina.

En la próxima década, Bogotá tendrá más de 10 millones de habitantes, y será la primera megaciudad del país, con un ingreso superior a US\$ 10.000 *per cápita*.

El talento humano y la diversidad de sus actividades productivas la posicionarán como la región más internacionalizada del país y atractiva para invertir y localizar empresas y realizar negocios.

4.4.2. Situación Laboral de los Jóvenes en Bogotá D.C.

Presentada la estructura económico-laboral de Bogotá, se pasa a exponer la situación laboral actual de los jóvenes en Bogotá, diagnóstico sobre el cual se sientan las bases para proponer los elementos esenciales que se considera deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar y fundamentar una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá por efectos de la lucha armada en Colombia, principalmente librada en las áreas rurales del país.

Lo primero por mencionar son las estadísticas relevantes que sobre el tema presenta la Secretaría Distrital de Planeación (2017), según la cual, el 24% de la población en Bogotá son jóvenes entre 14 y 28 años, siendo mayor el porcentaje de hombres con un 50,7% en comparación con el de mujeres con un 49,3%.

De los 1.950.000 jóvenes, el mayor porcentaje está en el rango de edad entre los 19 y 23 años con un 34,35%, le sigue los jóvenes entre los 24 y los 28 años con un 33,61%, y por último la población entre 14 y 18 años con un 32,04%.

El Secretario Distrital de Planeación, Andrés Ortiz, precisa que para las proyecciones que efectúa la entidad, además de tener como base el Censo del 2005, tomaron cifras de varias fuentes como el Estudio Distrital de Juventud de 2014, del Observatorio de Colombia Joven, del Ministerio de Salud y del Boletín Especial Mercado Laboral No. 32 con corte a junio de 2017 de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Según los datos de la Secretaría Distrital de Planeación (2017), se establece que las localidades donde más habitan jóvenes son, en su orden: Suba (16%), Kennedy (15%) y Bosa, Ciudad Bolívar y Engativá cada una con 10%.

En cuanto a salud, se registró que, con corte a diciembre de 2016, un total de 1.910.874 jóvenes estaban afiliados al Sistema General de Seguridad Social.

Por otra parte, acorde a los últimos resultados de la Encuesta de Demografía y Salud, el 12,2% de las mujeres entre 15 y 19 años ya son madres o esperan su primer hijo.

El nivel de alfabetización de los jóvenes en la capital alcanza un 99,5%. De estos, el 49% asiste a la escuela, colegio o institución de educación superior

En Bogotá, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, con corte a noviembre de 2017, habitan 70.237 jóvenes víctimas del conflicto armado en un

rango de edad entre los 18 y 28 años, que corresponden al 20% del total de víctimas en la ciudad.

De acuerdo con el Boletín Especial del Mercado Laboral de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la tasa de desempleo juvenil a junio de 2017 fue del 18,7%

La Secretaría Distrital de Planeación informa que cerca del 20% de los jóvenes bogotanos están desempleados. El mayor porcentaje está entre los 19 y 23 años. También señala que la tasa de desempleo juvenil a corte de junio de este año (2017) fue del 18.7%.

En relación con la participación ciudadana de los jóvenes, el 87% afirma no participar en ninguna organización; el 8% participa en organizaciones religiosas; el 2,53% hace parte de organizaciones artísticas y musicales; el 0,74% en grupos de juventud, tribus o subculturas urbanas; el 0,28% un grupo o partido político y el 0,26% en una entidad étnica.

Los derechos que más se han garantizado han sido el derecho a la recreación y el deporte; a la educación y a la tecnología; a la participación y organización; y a las expresiones artísticas, culturales, turísticas y del patrimonio.

Los jóvenes de sectores LGBTI, consideran que se han logrado avances en inclusión, gracias al trabajo de organizaciones y la voluntad política de los gobiernos.

Los jóvenes de grupos étnicos afirman que han ganado en reconocimiento, pero aún persisten situaciones que obstaculizan la garantía de sus derechos, sobre todo a aquellos que viven en la periferia de la ciudad.

La Política Pública de Juventud 2017 - 2027, que está en construcción, se formula con el propósito de garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía en lo civil, social y público.

4.4.3. Análisis y Prospectiva del Estado del Arte en Bogotá

Frente a la pretensión esencial del trabajo de grado, referida al aporte de elementos que permitan elaborar una política pública que le ofrezca posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano, se encuentra que en la ciudad existen ya instrumentos que vale la pena mantener, a efectos de determinar, como se hará en el capítulo correspondiente, cuáles hace falta implementar en el propósito enunciado. Y también se encuentran documentos del orden nacional con aplicación en el ámbito local, que se tendrán en cuenta, tales como el Conpes 3616 del 28 de septiembre de 2009, que establece lineamientos de

la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, y lo que en materia de generación de ingresos recoge la Primera Encuesta Nacional de Víctimas en Colombia, realizada por Contraloría General de la Nación.

En ese orden de ideas, de lo actualmente vigente se rescata lo establecido en cuatro documentos esenciales, a saber: Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.: Decreto 064 de 2011; Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C.: Decreto 380 de 2015; Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá D.C., Resolución 1312 de 2011 y Decreto Distrital 589 de 2009, que adopta la política de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C., que forma parte de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C.

De cada uno de estos documentos, a efectos de no entrar en contradicciones o en duplicar esfuerzos administrativos y/o económicos, en el siguiente capítulo se determinará qué de lo vigente conviene mantener y optimizar para el propósito planteado.

En consecuencia, conforme fue anunciado en la Introducción, visto el contexto mundial, latinoamericano y colombiano del trabajo digno y decente; y hecha la exposición de la estructura económico-laboral de la ciudad de Bogotá,

como pilar prerequisite para entender y dimensionar la situación laboral de los jóvenes en Bogotá, además de precisar los documentos vigentes en materia de políticas públicas nacionales y distritales relacionadas con el objetivo general planteado, se pasa entonces al tercer y último capítulo en el que se proponen los elementos esenciales que se considera deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar y fundamentar una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años, desplazados a la ciudad de Bogotá, por efectos de la lucha armada en Colombia, principalmente librada en las áreas rurales del país.

5. Empleo Digno y Decente para Jóvenes Desplazados a la Ciudad de Bogotá

En el tercer y último capítulo, se aportarán elementos esenciales que se considera podría tener en cuenta la Administración Distrital a la hora de elaborar y fundamentar una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá. Previo a ello, a manera de contexto, con la pretensión de que se entienda cabalmente la propuesta, se abordarán dos temas que lo facilitan: por una parte, lo general de lo que constituye el fenómeno del desplazamiento urbano, haciendo énfasis en el que se presenta en Colombia y particularmente hacia la ciudad de Bogotá; y por la otra, la manera como técnica y jurídicamente se debe proceder para formular una política pública. En ese orden de ideas, se tiene:

5.1. El Fenómeno del Desplazamiento Urbano en General

Desde la perspectiva teórica, abundan las nociones que tratan de explicar el fenómeno social del desplazamiento en general y particularmente del desplazamiento urbano, encontrándose una superposición de términos en una amplia cadena de conceptos que pretenden hacer diferencia entre migración voluntaria o migración libre, migración obligada, migración forzada, población refugiada, etc.

Algunos autores, como Hugo y Bun Kwok (1990), distinguen entre la *migración libre*, en la que la voluntad individual es el elemento decisivo en el inicio del movimiento; la *migración obligada*, donde las personas retienen algún poder para decidir sobre su marcha; y, la *migración forzada*, en la que las personas no tienen ningún poder de decisión. Sosteniendo que el elemento definitorio de la migración involuntaria, por lo tanto, puede asociarse a la coerción implícita en el desplazamiento, ejercida por una fuerza –o amenaza de la misma– externa a las personas, y sobre la cual éstas no tienen la influencia suficiente, en caso de tenerla, como para evitar su huida.

Para Bourdieu (1997), desde la connotación sociológica, no puede existir estructura social que no lleve incorporada o no sea la plasmación de una determinada coerción social. De acuerdo con ello, también afirma que es evidente,

tras toda emigración, incluso en las migraciones deseadas, (las aparentemente libres o voluntarias), hay un campo de fuerzas que las motiva, siendo este campo más o menos involuntario; por manera que, desde esta perspectiva, toda migración es una migración forzada, porque hay alguna fuerza, causa o resorte que la precipita.

Por otra parte, en ocasiones se utiliza también, de manera errónea, el término <refugiados> para designar a los desplazados internos; sin embargo, a diferencia de aquellos, los desplazados internos no han cruzado fronteras internacionales para buscar asilo en otro país, sino que permanecen en el suyo, aunque huyen por motivos similares a los de los refugiados (conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, etc.).

Y por esta vía difícilmente se podría dejar establecida una sola definición concluyente que identifique y explique el fenómeno del desplazamiento en general y particularmente del desplazamiento urbano, que satisfaga en su totalidad la extensión del concepto.

Frente a ello, haciendo una integración conceptual coherente y sobretodo práctica, para efectos de la presente tesis, que exprese lo que se quiere establecer como desplazamiento urbano, se parte de lo señalado por Greenwood (1993), quien sostiene que el desplazamiento urbano responde a un tipo específico de desplazamiento forzado, el cual, a su vez, encuadra en una categoría general del

fenómeno migratorio, que el autor define como: “un movimiento de un área migratoria específica a otra (o un movimiento de alguna distancia mínima especificada) llevada a cabo durante un intervalo migratorio que incorpora cambio de residencia”.

En ese contexto, por desplazamiento urbano, se entenderá lo que la ACNUR (2007) identifica como desplazamiento interno, que define como:

El éxodo de personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera.

Al respecto, Greenwood (1993) agrega que son muchos los factores que afectan o contribuyen a la decisión de migrar, entre ellos, de origen económico, geográfico, social o cultural; y, que es importante comprender los procesos migratorios como asunto de política para poder controlarlos, incentivarlos y estimularlos, o frenarlos y evitar que sucedan, de acuerdo con las transformaciones y consecuencias que pueden causar en la sociedad.

Además, que un análisis completo del fenómeno migratorio requiere revisar, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Quién migra? ¿Por qué migran las personas? ¿De dónde vienen los migrantes y hacia dónde van? ¿Cuándo migran las personas? ¿Qué consecuencias resultan de la migración?

La problemática analizada en este trabajo está asociada principalmente con las preguntas propuestas por Greenwood (1993): ¿de dónde salen y hacia dónde van los desplazados en Colombia y particularmente hacia la ciudad de Bogotá D.C.? y ¿cuáles son los factores que influyen en su decisión?, las cuales, como se explicará a continuación, se fundan esencialmente en las consecuencias del conflicto armado que durante décadas se vivió en Colombia por cuenta del accionar de los grupos armados insurgentes, como las FARC-EP, hoy en día desmovilizadas por la firma de los acuerdos de paz, y que continúa con el ELN, los paramilitares, las asociaciones de narcotraficantes, e incluso, los agentes armados estatales y la delincuencia común organizada.

5.2. El Desplazamiento Forzado en Colombia

Particularmente en Colombia, según Naranjo (2001), el desplazamiento forzado connota tres características especiales que lo definen: en primer lugar, es un eje de larga duración que no se reduce a una coyuntura especial de agudización del conflicto armado interno; en segundo lugar, se inscribe en una confrontación armada multipolar y con presencia diferencial en las regiones, contrario a lo que

ocurre en la mayoría de los países hoy afectados por éxodos forzados; en tercer lugar, las víctimas del desplazamiento son diversas, es decir, no pertenecen a una etnia, a una religión, a una clase o a un grupo social específico.

La afirmación de Naranjo (2001), en relación con el que denomina “eje de larga duración que no se reduce a una coyuntura especial de agudización del conflicto armado interno”, encuentra plena justificación en el brevísimo repaso que puede hacerse del origen del desplazamiento en Colombia, como lo recuerda Sandoval (1999), cuando manifiesta que desde comienzos del siglo XIX, los conflictos en el país han estado marcados por intereses muy claros: la expropiación de tierras y la posesión de los ya vencidos, el reclutamiento forzado de obreros y mano de obra.

Señala Sandoval (1999), que, desde la disolución de la Gran Colombia, hasta 1861 las guerras civiles marcaron un periodo importante en la continuidad de la violencia con las respectivas consecuencias del desplazamiento de miles de personas que huían de la violencia.

Desde comienzos del siglo XIX Colombia libró múltiples batallas, guerras y confrontaciones de orden nacional, regional y local entre ellas la guerra de la independencia entre 1810 y 1824, la guerra de Antioquia en 1829, en 1830 la guerra contra el Perú, en 1854 el levantamiento de esclavos y artesanos con un final de fusilamiento y destierro de estos hacía el Darién, guerras provinciales entre los años

1859 –1862, guerra de partidos políticos entre 1884 y 1886 que dan origen a la constitución de 1886; la breve pero sangrienta guerra civil de 1895, preludeo a la gran guerra de los Mil Días entre 1899 –1908, y la separación de Panamá.

Todas estas guerras y conflictos productos de mercados y circuitos económicos de la misma envergadura, unidos al comienzo de la penetración de la quina y el caucho en el oriente colombiano, el tabaco y el añil al interior del país, fueron causa de desplazamiento de poblaciones en busca de seguridad hacia zonas no ocupadas del país, que dieron origen a nuevos centros poblados en los departamentos de Antioquia, Cauca, Tolima y Magdalena entre otros. Así el siglo XIX se encuentra íntimamente asociado a los desplazamientos forzados producidos por los innumerables conflictos de orden regional de la época.

En el siglo XX el desplazamiento forzado continúa alimentando el proceso de ordenamiento territorial del país sobre todo a partir de la conformación de guerrillas liberales, que surgen como reacción a la persecución política iniciada por el Gobierno conservador en los años 1946-1953; el asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948, que dio origen a la revuelta popular conocida como “el Bogotazo” y a un periodo largo de violencia liberal - conservadora que dejó un saldo de cerca de 300 mil muertos y más de dos millones de personas que tuvieron que huir de sus lugares de vivienda (Sandoval, 1999).

Este periodo quebrantó las características regionales existentes y extendió la violencia a grandes áreas del país. Además de la expansión de la gran propiedad, numerosas áreas pasaron a ser repobladas por liberales o conservadores, según quien ganara en el terreno militar. Cerca de 300 mil títulos de propiedad cambiaron de manos en aquellos años. Fue entonces cuando se tradujo la transformación de Colombia de una sociedad rural a una sociedad urbana.

Posteriormente, la economía del narcotráfico marcó un hito en el desarrollo del conflicto armado y en la colonización de las tierras, esto impuso en muchas regiones del país, reglas de convivencia ante la ausencia del Estado y provocó un aumento significativo del desplazamiento, ya que estos establecieron alianzas con grupos paramilitares para contener a la guerrilla, mientras que, en otras zonas, el sistema tributario que la guerrilla impuso a estas actividades le sirvió para financiarse.

Al conflicto armado por la violencia generalizada que cotidianamente vivió y aún vive la población del país, se unió el proceso del narcotráfico, producción y tráfico de estupefacientes, que se volvió financiador y el motor de los diferentes grupos armados. Sin embargo, el principal problema fue que el conflicto armado llegó a la población civil, a los no combatientes, a los no armados, convirtiéndola en víctima principal del conflicto, violando los principios de la dignidad humana y el respeto a grupos humanos que debieron estar fuera de dicho conflicto armado.

Las tendencias de la violencia en Colombia han ido cambiando en la última década. Históricamente, el conflicto se desarrolló en su mayor parte en áreas rurales, lo que ha llevado a un desplazamiento masivo de poblaciones desde estas zonas a otras áreas rurales vecinas, ciudades locales y áreas urbanas más alejadas.

Aunque los estragos del conflicto armado vienen cayendo en todo el país como efecto de los acuerdos de paz con las FARC-EP y la consecuente desmovilización de esa guerrilla; el desplazamiento forzado sigue siendo una dramática realidad para miles de colombianos.

Según el Registro Único de la Unidad de Víctimas, de enero a junio de 2018, 54.684 personas han sido desplazadas. Los registros oficiales señalan que el departamento con mayor éxodo es Chocó con 9.684 víctimas, seguido por Nariño con 7.776 y Antioquia con 6.982.

Según la Unidad de Víctimas, aunque las cifras muestran, en relación con el 2016, una disminución de un 41 por ciento en la generalidad del fenómeno, se ha dado también un incremento en los casos de desplazamientos masivos (que involucran a 10 familias o más).

Según la Oficina Coordinadora de Asuntos Humanitarios de la Organización de Naciones Unidas (ONU), hasta octubre de 2017, unas 13.096 personas fueron afectadas por desplazamientos masivos, un 32 por ciento más que el año pasado.

La ONU también reportó que los municipios afectados por desplazamientos crecieron en un 40% al pasar de 20 a 28 en el último año. El 68% está en la región Pacífica. Según esta organización, los últimos cuatro eventos se han dado en Chocó y Nariño, afectando a 2.255 personas, especialmente a líderes sociales.

Su investigación da cuenta de que el 45% de los éxodos masivos se dan por enfrentamientos entre grupos armados, seguidos por acciones y amenazas de actores desconocidos y por bandas criminales.

Chocó es un departamento que tras el desmonte de las FARC como actor armado ilegal ha sido objeto de una violenta disputa territorial entre el ELN y la banda criminal del “Clan Úsuga o Clan del Golfo”. De hecho, al menos 1.200 miembros de comunidades indígenas han sido desplazados por las amenazas de la guerrilla de ‘Gabino’, que incluso asesinó a un gobernador emberá, no obstante, el cese bilateral de hostilidades decretado por las negociaciones que se desarrollaron en Quito-Ecuador, hoy en día trasladadas a la Habana, Cuba.

La Defensoría del Pueblo, por su lado, reporta 42 eventos de desplazamientos masivos durante el año 2018. Según Ingrid Rusinque, delegada para esos asuntos, no menos de 11.000 personas tuvieron que dejar sus hogares, especialmente afrocolombianos e indígenas.

La Defensoría señala que uno de cada tres eventos en el Chocó (de un total de 19) se registró en la zona de Riosucio y el bajo Atrato. En este sentido, Rusinque sostiene que: “En estos territorios y en todo el andén del Pacífico, la situación es insostenible (...). Cuando las FARC dejaron estas zonas fueron copadas tanto por grupos armados ilegales como por bandas ligadas a las economías ilícitas del narcotráfico y minería ilegal”.

Por otra parte, según el informe anual Tendencias Globales presentado por la Agencia de la ONU para los Refugiados-ACNUR- (2017), con 7,7 millones de personas desplazadas desde el año 1985, Colombia volvió a ubicarse como el país con más desplazados internos en el mundo. El país conservó el primer lugar en esta clasificación por delante de Siria, que lleva cerca de ocho años inmersa en una cruenta guerra civil, y a pesar de que las conversaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC concluyeron con un acuerdo de paz.

Durante el 2018, de acuerdo con el informe, 91.431 personas fueron desplazadas. No obstante, esa cifra podía crecer debido al proceso de declaración, valoración y registro los datos tardan en entrar en la base de datos.

Según la Defensoría del Pueblo, a pesar de que el acuerdo con las FARC redujo la magnitud de este fenómeno, entre enero y junio de 2018 se continuaron registrando víctimas en once de los 32 departamentos que conforman el país.

La misma Defensoría registró el aumento de las cifras de desplazamiento, señalando que el departamento más afectado es Norte de Santander, en donde se han registrado el 54% de los desplazamientos; y, que dicha situación también afecta a los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Risaralda, Guaviare, Arauca y Meta, explicando que los desplazamientos: "han ocurrido por causas asociadas al conflicto armado interno en el país". La Defensoría agrega que la cifra: "representa un aumento significativo en las tendencias del desplazamiento forzado y las afectaciones a la población, teniendo en cuenta que en todo el 2017 se desplazaron 12.841 personas".

Según la Defensoría (2017), la zona con más personas afectadas es el Catatumbo, que forma parte del departamento de Norte de Santander, en donde "se han desplazado en 20 eventos masivos 9.686 personas (2.986 familias) que corresponde al 54 % del total de personas afectadas".

El Catatumbo, integrado por once municipios, es una selvática región considerada como de las más convulsas de Colombia por la presencia de diferentes grupos guerrilleros, bandas criminales y narcotraficantes; y además, una de las áreas con más cultivos de coca del país.

Según la Defensoría, en Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño persisten los desplazamientos masivos. Allí se registraron 14 eventos que afectaron a 3.620

personas que corresponden al 20 % del total de personas afectadas en el primer semestre.

La Defensoría llamó la atención sobre el desplazamiento intraurbano en Cali, capital del Valle del Cauca, en donde se desplazaron 23 personas por el temor a homicidios selectivos; y acerca del que afectó a Cúcuta (Norte de Santander), de indígenas del pueblo Yukpa, que afectó a 116 personas.

5.3. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre Desplazamiento Forzado en Colombia

La Corte Constitucional Colombiana, mediante la sentencia T-025 de 2004 declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), una vez verificada la falta de correspondencia entre, de una parte, los esfuerzos y las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a esta población y, de la otra, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales.

Dentro de los elementos que tuvo en cuenta para determinar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada, señaló los siguientes:

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos.

En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas.

En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos.

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad.

En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de la citada providencia dentro de los cuales se destaca la

falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él.

Y dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, destacó los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Frente a la situación descrita en dicha ocasión, la Honorable Corte dio dos tipos de órdenes: unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el Estado de Cosas Inconstitucional, dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos, con el fin de que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establecieran en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada; y órdenes de carácter simple dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la acción de tutela puesta en su conocimiento, compatibles con la línea jurisprudencial trazada para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

En la citada sentencia, teniendo en cuenta que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención a la población desplazada, la Corte le comunicó del Estado de Cosas Inconstitucional para que fuera esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional y le señaló un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la

sentencia, para concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.

Asimismo le ordenó a las distintas autoridades del país, que cuando recibieran una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente tendría que: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, le informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que lo reciba efectivamente; y que en todo caso debían abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados.

Posteriormente, de conformidad con la facultad prevista en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, según la cual, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, la

Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del ECI, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En el año 2014, la Honorable Corte Constitucional hace una evaluación de las acciones de las autoridades competentes para los diferentes aspectos de regulación de la población desplazada, distinguiendo los siguientes momentos: (I) la expedición de la sentencia T-025; (II) el proceso de seguimiento realizado hasta el 2011, cuyos avances, estancamientos y retrocesos quedan recogidos en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); y (III) la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el respectivo seguimiento realizado a su implementación.

Del proceso de seguimiento (II) señala que entre los efectos más relevantes que han tenido lugar con el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se pueden resaltar dos en particular que, a su vez, van a ser fundamentales en la expedición de la Ley 1448 de 2011, a saber: el enfoque diferencial y el concepto del goce efectivo de los derechos; que si bien ambos ya se encontraban presentes en la sentencia T-025 de 2004, alcanzaron un mayor desarrollo y precisión a lo largo del proceso de seguimiento.

En relación con el enfoque diferencial, en la sentencia T-025 la Corte sostuvo que la protección del derecho a la igualdad de la población desplazada debía incluir, atendiendo a las particularidades de cada grupo poblacional al interior de la población desplazada: “la adopción de medidas de acción afirmativa, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado”.

En lo concerniente al concepto del goce efectivo de los derechos, la Corte Constitucional ha enfatizado en que la superación del estado de cosas inconstitucional no se puede medir únicamente a través de un determinado aumento presupuestal ni a partir de determinadas correcciones institucionales en la política pública, sin que lo anterior se materialice en una mejora en el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

En ese contexto, a lo largo del proceso de seguimiento, y de manera particular en los años 2007 y 2008, se realizó un proceso participativo entre el Gobierno Nacional, la sociedad civil y la propia Corte Constitucional, que culminó en el auto 116 de 2008 por medio del cual se adoptó una batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

A partir de esta batería ya se han realizado tres mediciones del goce efectivo de los derechos de esa población y considerando estas mediciones la Corte constató que, salvo el componente de salud para la generalidad de la población

desplazada –se exceptúa el caso de las minorías étnicas-, en relación con el cual se levantó el Estado de Cosas Inconstitucional atendiendo al alcance logrado en la cobertura del derecho y los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para lograr una adecuada prestación del servicio, todavía persisten las circunstancias que dieron lugar a su declaratoria en el 2004.

Además, sostiene la Honorable Corte que a partir de las diferentes evaluaciones efectuadas respecto de los avances, estancamientos o retrocesos en la implementación de la política pública de atención integral a la población desplazada, se puede concluir que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en torno al reajuste o reformulación en la política pública de ayuda humanitaria, registro y caracterización, salud, educación, vivienda, tierras, verdad, justicia y reparación y participación han dado resultado, pues aunque la nueva normatividad no ha alcanzado el máximo despliegue de los mecanismos consagrados en dichos temas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional reconoce que con la expedición de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y los Decretos Leyes étnicos, se ha establecido un marco dirigido a articular los esfuerzos institucionales con el fin de mitigar los efectos nefastos que produce el desplazamiento forzado en la vida de sus víctimas y, por ende, en la del país entero.

Señala también que no obstante lo anterior, componentes como prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial

(personas y pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, personas en condición de discapacidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres) transversal a todos los elementos de la política pública, representan los rezagos más grandes en términos de materialización de las medidas solicitadas por la Corte en aras de la protección de los derechos de esta población; y que pese a que se pueden relacionar diversas acciones enfocadas en acoger los lineamientos dados por esta corporación en sede de seguimiento a la sentencia T-025, lo cierto es que aún no es posible mostrar resultados palpables que permitan, en el corto y mediano plazo, constatar que el Estado de Cosas Inconstitucional, en estos aspectos puntuales, se encuentra en vías de ser superado.

Vale la pena mencionar que la Honorable Corte Constitucional en la misma sentencia T-025 de 2014 señaló que, dadas las magnitudes actuales del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas; y es justamente en ese contexto en el que se inscribe la pretensión del presente trabajo de grado al considerar unos elementos esenciales para formular una política pública que le ofrezca posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

Posteriormente en el año 2016, la Corte Constitucional, mediante Auto 373 con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, hace una evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, ya analizados, que recoge todos los tópicos involucrados en la declaración del ECI.

Parte de señalar que en los autos de seguimiento 176, 177 y 178 del 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); 218 del 2006 (M.P. Manuel José Cepeda); 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 219 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corporación evaluó la persistencia o la superación del ECI y concluyó que, a pesar de las acciones implementadas por las autoridades responsables, tal estado de cosas aún persistía en materia de desplazamiento forzado.

Que en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la Corporación, además de sustentar su valoración en la información aportada por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los distintos acompañantes al proceso de seguimiento, se basó en las encuestas de verificación del goce efectivo de derechos de la población desplazada (2008 y 2010), elaborados y aportadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Lo anterior, con el objetivo de evaluar, de manera concreta, el grado de superación del Estado de

Cosas Inconstitucional atendiendo a la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) construidos a lo largo del proceso de seguimiento; Y que la nueva valoración de la persistencia o de la superación del ECI que hace en el Auto 373 de 2016, la realiza con base en las mediciones del Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada, efectuadas por parte de la Unidad para las Víctimas y de la Contraloría General de la República, entregados a la Corporación en el año 2015.

También es importante precisar que para la expedición de este Auto, la Corporación acudió a un ejercicio de triangulación y el traslado de todos los documentos presentados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los otros acompañantes del proceso entre sí, de tal forma que todos los involucrados contaron con la información suministrada por los demás actores, para así presentar sus observaciones en respuesta a las preguntas y problemáticas identificadas por la Corte en esos pronunciamientos; y que, gracias al acompañamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Defensoría del Pueblo, los funcionarios del equipo de seguimiento realizaron, a mediados del año 2015, una serie de visitas a terreno para observar el estado de algunas de las problemáticas que afectan a la población desplazada en Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba y Norte de Santander.

Con base en estas premisas, del estudio realizado por la Corte, en relación con los aspectos específicos de investigación en la presente tesis de grado, interesa

destacar dos temas fundamentales: uno, el que analiza la coordinación que debe existir entre la Nación y los territorios a efectos de atender el ECI y propugnar por su superación, y el otro, de la entraña de la problemática planteada en la tesis, como lo es el relativo a la generación de ingresos, como premisa para el diseño de una política pública dirigida a la inserción en la vida laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

En ese orden de ideas, se tiene:

- En relación con el eje de la coordinación Nación-territorio la Corte Constitucional realizó un estudio sistemático del tema a través del auto 383 de 2010, en el cual analizó de manera puntual los obstáculos en materia de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales que impedían la superación del ECI, precisando como condición para superar tal estado, la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de una adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial, el mejoramiento del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales, así como la articulación institucional.

- Frente a la problemática descrita, identificada en el auto 383, el Gobierno Nacional realizó las siguientes acciones entre los años 2013 y 2015: (a) el fortalecimiento y la implementación de los instrumentos de articulación y seguimiento entre las entidades del nivel central y territorial y (b) La aplicación de

los principios de subsidiariedad y concurrencia a través de las estrategias de “gestión de proyectos” que articulan la oferta nacional y territorial a través de la cofinanciación de proyectos, y (c) el impulso de estrategias de coordinación entre las entidades del nivel central mediante el fortalecimiento interno de las entidades del El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV a través del “Plan de Fortalecimiento Institucional” y la continuación del proceso de certificación de las entidades nacionales y territoriales por parte de la Unidad para las víctimas.

- A pesar de las actuaciones realizadas, la Corte encuentra que permanecen algunas dificultades en relación con (i) la rigidez y la falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales; (ii) con la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y, finalmente, (iii) en materia de coordinación entre las entidades del nivel nacional.

- La Corte es consciente de los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional con miras a que la totalidad de las entidades territoriales se apropien y se responsabilicen de las obligaciones que tiene en la materia, diseñando e implementando para tal efecto las respectivas estrategias y esquemas de coordinación, y que, superar los problemas identificados para la generalidad de los municipios, departamentos y distritos es una tarea difícil que requiere por parte de las entidades territoriales un compromiso definido al igual que la interiorización de

determinados protocolos y procedimientos. El éxito o fracaso de esta apuesta a nivel nacional deberá ser evaluado por los Organismos de Control en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y de la responsabilidad fiscal y disciplinaria en la que puedan incurrir las autoridades locales.

- En materia de generación de Ingresos, la Corte manifiesta que no es constitucionalmente admisible que se considere superado el ECI en este componente cuando la población desplazada por la violencia se encuentra en una situación semejante a aquella que enfrentan las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema y que, tal nivelación por lo bajo atentaría contra la dignidad humana, concebida como uno de los principios y derechos rectores de nuestro ordenamiento jurídico (Preámbulo. artículos 1 y 2 C.P.), y contra la cláusula constitucional de erradicación de las injusticias presentes (Art. 13).

Que por lo tanto, se entenderá por superado el ECI en este componente cuando el porcentaje de población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de pobreza extrema sea el cero por ciento (0%), y que lo anterior se hace más evidente si se tiene en cuenta que, tal como lo recoge la Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia-CSPPDF, de acuerdo con las cifras disponibles, se puede calcular que “el 82,9% de los indigentes del país son población desplazada.”

Señala la Corte, que una vez superada la línea de pobreza extrema, la población desplazada no podrá rezagarse frente a la población nacional, que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables, en el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en los principios Walter Kälin adoptados por las Naciones Unidas: “no siempre se podrá lograr que todos los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores, pero esta población no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes”.

5.4. El Desplazamiento Forzado hacia la Ciudad de Bogotá D.C.

Como se mencionó en el apartado anterior, son los grandes centros urbanos de Colombia los principales receptores de la población rural desplazada en el país, siendo Bogotá, la capital, uno de los principales centros de la llegada de millares de desplazados, en busca de las ayudas que otorga el Estado.

Según el Centro Nacional de Memoria Histórica⁵ (2015), el 14% de esta población se ubica en las principales ciudades del país (con categoría Especial del DNP) como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, nombradas en el orden en que albergan población desplazada.

Y el desplazamiento no cesa. Según el Registro Único de Víctimas (RUV), de las 8'679.002 registradas hasta el periodo 2017, 6.832 se recibieron en Bogotá y solo durante el año 2018, a corte del 30 de junio, habían llegado 1.492 personas desplazadas.

La situación tampoco es alentadora en Cundinamarca. En el 2017 hubo 1.211 víctimas que se declararon en condición de desplazamiento y para el 2018, al mismo corte, iban 209 asentadas en este departamento.

Estos datos se desprenden de un informe de la seccional de la Cruz Roja de Bogotá y Cundinamarca realizado por la Dirección para la Acción Humanitaria y el Desarrollo (2017) donde se destaca:

⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica. Una nación desplazada: Informe Nacional Del Desplazamiento Forzado En Colombia, Bogotá, CNMH - UARIV, 2015 p39).

El desplazamiento es uno de los fenómenos que más daño le sigue causando a la sociedad. Las personas desplazadas salen de las zonas rurales a los centros poblados y se ubican en las zonas más vulnerables siendo objeto de señalamientos, exclusión, discriminación, rechazo y vulneración de derechos.

5.5. Elementos Conceptuales de Políticas Públicas

Para poder sugerir los elementos esenciales que debe contener una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, luego de haber expuesto, a manera de contexto, lo general de lo que constituye el fenómeno del desplazamiento urbano, haciendo énfasis en el que se presenta en Colombia y particularmente hacia la ciudad de Bogotá, tal como se dejó establecido en la introducción de este capítulo, es preciso, revisar desde las perspectivas técnicas y jurídicas, la manera como se debe proceder para formular una política pública.

De acuerdo con lo anterior, inicialmente se identificarán y explicitarán los elementos esenciales que concurren en la formulación de una Política Pública, como a continuación se expone.

El destacado investigador colombiano Carlos Salazar (1995), argumenta que se podrían encontrar alrededor de 30 o 40 definiciones de políticas públicas.

De igual forma Roth (2003) identifica al menos unas 10 definiciones. A título ilustrativo, entre otras, se pueden señalar las siguientes que cita en su texto de otros autores:

“Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”

“La política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia-”

“Para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”

“La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad...la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”

“Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político- administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”

Por su parte, el Politólogo Vargas (2008), manifiesta que Política Pública:

es la toma de decisión o no por parte de un gobierno, y se puede considerar como el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas (económicas, sociales, políticas, culturales, seguridad, ambientales, relaciones internacionales, etc.) y que con ellas se busca la resolución de las mismas o por lo menos llevarlas a niveles manejables.

El propio Salazar (1995), da una definición que acoge la autora de esta monografía, por su sencillez y precisión, al decir que Política Pública: “es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Independientemente de las definiciones expuestas con la que se encuentre plena identificación, lo cierto es que en todo proceso de formulación de políticas públicas se pueden distinguir varias etapas, o lo que denomina el Roth, varios ciclos de las políticas públicas, que según Salazar, en general son los siguientes:

- h. Origen y Formación**, que comienza en la identificación de problemas y puesta en agenda de las situaciones socialmente problemáticas;
- ii. Formulación**: deliberación de ideas para solucionar la problemática detectada;
- iii. Implementación**: acciones del Estado que con la participación de la administración pública hacen posible las realizaciones que han sido propuestas;
- iv. Evaluación**: encaminada a retroalimentar el ciclo a través de la identificación de logros y retos de tal manera que se posibilite el rediseño de la política pública bajo la figura de la acción sanción que debe caracterizar todo asunto de carácter público; y la etapa de evaluación, normalmente se subdivide en <análisis>, que intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido

y la <reformulación>, en la que corrigen las falencias encontradas, antes de su nueva reformulación e implementación⁶.

Puestos en conjunto estos elementos integrantes de la construcción de una política pública en términos generales, no se advierte que las diversas respuestas del Estado, incluido el compendio de disposiciones compulsadas sobre el tema, constituyan *per se* una política pública integral en Colombia a nivel nacional, ni tampoco a nivel regional en Bogotá, dirigida a incentivar la inserción de los jóvenes colombianos en el mercado laboral que contribuya a disminuir la tasa de desempleo y les brinde mejores oportunidades de desarrollo personal y profesional.

5.6. La Formulación de Políticas Públicas en Bogotá D.C.

A partir de los fundamentos conceptuales de políticas públicas en general, se pasa entonces a la exposición de los subsecuentes elementos que aporten a la formulación de los que se consideran esenciales de una Política Pública de

⁶ Es importante aclarar que, como cualquier modelo, el ciclo de la política es una abstracción de la realidad, y hay que entenderlo como tal, no es que la política pública se comporte siempre en fases separadas y que tenga ese orden estricto de fases secuenciales. La realidad puede ser más compleja y muchas veces las fases no siguen el orden planteado o se sobreponen, o simplemente no aparecen (Molina, 2002).

inserción en el mercado laboral para los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano, como a continuación se estructura, para desplegar lo cual, en primer lugar, se hará una breve exposición de lo que la actual administración de Bogotá entiende por política pública y su manera de construirla y desarrollarla⁷, en tanto se considera que será en dicho marco en el que se inserten los elementos de la política pública propuesta.

En el citado documento de la Secretaría Distrital de Planeación (2017), el Distrito proporciona instrucciones básicas y metodologías para las fases de agenda pública, formulación e implementación de sus políticas públicas, determinando como su objetivo, el fortalecer las capacidades de las entidades del Distrito Capital en la estructuración de políticas públicas como instrumentos de planeación de largo plazo, y el abordaje de los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial, y ambiental, para responder de manera integral a las necesidades y potencialidades de Bogotá.

⁷ La fuente de la concepción, construcción y manera de desarrollar políticas públicas actualmente en Bogotá, está contenida en el documento institucional "Guía para la formulación e implementación de políticas públicas en el Distrito", elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor en cabeza del Dr. Enrique Peñalosa Londoño, Bogotá, 2017.

La mencionada guía recoge las experiencias institucionales alcanzadas en la implementación de los Decretos Distritales 689 de 2011 y 171 de 2013, así como las recomendaciones de organismos internacionales, de tal forma que se proponen ajustes que permitan superar algunas limitaciones metodológicas en la formulación que dificultan la implementación y seguimiento a las políticas públicas.

Adicionalmente, señala que se introduce la elaboración del plan de acción de la política como parte de la fase de formulación, el cual deberá comprender todo el período de vigencia de la política y contemplar el presupuesto estimado para su ejecución, sus indicadores y metas.

En este mismo sentido, pone en cabeza del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital-CONPES D.C.-, en tanto autoridad de planeación distrital presidida por el Alcalde Mayor y su gabinete distrital (secretarías distritales), la responsabilidad de dotar a las políticas del necesario acuerdo intersectorial y permitir la discusión en el más alto nivel de la administración, tanto las estrategias propuestas en cada política, como las necesidades presupuestales de las mismas.

5.6.1. Estructura de las Políticas Públicas en Bogotá D.C.

Siguiendo el documento institucional citado en el numeral anterior, elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación (2017), las políticas públicas son concebidas como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo

que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes; como proyectos colectivos, que favorecen la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, exigen un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno Distrital y de estas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como sus alternativas de solución.

Asimismo, como un proceso que contempla alternativas de solución y la identificación de tensiones entre las personas involucradas, para llegar a acuerdos sobre: las metas que se quieren alcanzar, la manera para lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para generar el cambio, que, además, implica dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan, innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo.

De acuerdo con lo anterior, sostiene el Distrito, que en su construcción es vital utilizar herramientas de planificación estratégica, de gestión y procesos que permitan llevar a cabo las acciones en forma coordinada y realizar un seguimiento que dé cuenta de los avances logrados y así poder medir el efecto de la intervención; y que, los temas sobre los cuales recaen las políticas públicas deben relacionarse entre ellos, por lo cual, la coherencia que guarde el instrumento con otras políticas públicas, con planes de desarrollo del nivel nacional y regional y con otros

instrumentos de planeación, permiten no solo, su efectiva implementación, sino la generación de los resultados deseados.

5.6.2. El Ciclo de Políticas Públicas en Bogotá D.C.

Acorde con los elementos conceptuales sobre políticas públicas expuesto en el ítem 3.4., el ciclo de políticas públicas en Bogotá, es definido como el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación de todo el ejercicio para su retroalimentación y ajuste.

El ciclo contempla momentos de ajuste y retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados de la fase de seguimiento y evaluación en las etapas de formulación y agenda, lo que permite elevar el nivel técnico de las políticas en un proceso de espiral y no como un circuito cerrado.

Las fases en las que subdivide el Distrito Capital el ciclo de políticas públicas, según La Secretaría de Planeación Distrital (2017) son las siguientes:

- **Preparatoria:** se considera que la iniciativa de formular una política pública puede surgir de un actor social, una entidad pública del orden distrital, por

territorialización de una política del nivel nacional, por iniciativa del Concejo Distrital, o porque se haya contemplado en el Plan Distrital de Desarrollo, entre otros; y sin importar el origen de la iniciativa, la construcción de la política siempre debe contar con un sector que lidere, impulse y coordine su formulación. Esta labor debe ser orientada por la Oficina de Planeación o por las áreas especializadas en política pública de las secretarías cabeza de sector, junto con el liderazgo de las áreas técnicas en el tema. Toda política pública debe adelantarse conforme al proceso definido en la guía citada y debe contar con la aprobación del CONPES.

- **Agenda pública.** se parte de la estrategia de participación definida en la etapa preparatoria. Para este punto, como primer paso, es importante desarrollar por completo dicha estrategia para la fase de agenda pública, especificando los cinco aspectos requeridos: identificación de actores, convocatoria, ámbitos temáticos, alcance de la participación, y mecanismos y metodologías. Esta información deberá detallarse en un documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos, lo cual se hace con el apoyo de la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación, de la Secretaría Distrital de Planeación.

El proceso de elaboración se caracteriza por el empleo de técnicas de investigación cualitativas donde la participación de los actores estratégicos es indispensable, así como el uso de técnicas de investigación cuantitativas donde la recolección y el análisis de datos serán importantes. Para esta fase es importante conocer y utilizar las instancias de participación formal e informales existentes.

- **Formulación:** en esta etapa se definen de forma participativa: los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones propuestas y el plan de acción. Como producto de esta fase se debe elaborar el documento de política pública, el cual consolida los aspectos relevantes del documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos elaborado en la agenda pública, la estructura de la política y el plan de acción, que deberá contar con línea base para los indicadores; este documento será presentado al CONPES según las orientaciones del procedimiento para la elaboración de documentos.

- **Implementación:** una vez aprobado el documento CONPES se inicia la fase de implementación de la política que permite dar cumplimiento al plan de acción propuesto, a partir de unas estrategias institucionales, las cuales deben tener en cuenta lo siguiente:

- a) Establecer una instancia de coordinación que garantice la articulación de esfuerzos de las entidades involucradas en el diseño de la política pública específica.

- b) Ajustar o actualizar el plan de acción cuando se presenten situaciones como variaciones presupuestales, cambios de administración, participación de nuevos actores, etc., que no modifique la estructura de la política. Para su aprobación se deben sustentar y presentar al CONPES.

c) En el desarrollo de la política, es importante que la cabeza de sector esté como responsable de las políticas y las entidades ejecutoras a las que les corresponda, realicen un proceso de socialización de las políticas públicas bajo su liderazgo con los aspirantes a alcaldes de la ciudad, antes de que estos propongan sus programas de Gobierno.

d) Para la formulación de los proyectos de inversión, cada entidad debe consultar lo establecido en el Manual para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos.

e) Para implementar las acciones que se financian con recursos de fuentes distintas a las apropiadas por Plan Distrital de Desarrollo, la entidad responsable deberá realizar los trámites administrativos que demanda contar con los recursos, y considerar si requieren de tiempos adicionales.

f) Es importante establecer la alineación del plan de acción con la planeación estratégica de las entidades encargadas de la implementación, y en la medida de lo posible de otros actores que estén interesados en ligar sus actividades estratégicas con el desarrollo e implementación de la política.

Si bien se mencionan en el documento institucional las fases de seguimiento y evaluación, no son desarrolladas en el mismo, por lo que se sugiere remitirse a lo

explicado en el numeral 3.4., referido a los elementos conceptuales de políticas públicas.

5.7. Elementos Esenciales para la Formulación de una Política Pública Dirigida a la Inserción en el Mundo Laboral de los Jóvenes entre 15 y 28 años Desplazados a la Ciudad de Bogotá D.C.

Teniendo en cuenta los elementos conceptuales expuestos y la metodología que sugiere la actual Administración Distrital de la ciudad de Bogotá, conforme el objetivo general enunciado para el presente trabajo, se plasman los que se consideran los elementos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para formular una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, de acuerdo con lo siguiente:

5.7.1. Población Objeto de la Política Pública

Está claro que está dirigida a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, entendiendo por jóvenes, personas de sexo masculino, femenino e incluida la población de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTI).

5.7.2. Identificación de la Necesidad de la Política Pública

Además de los datos consignados en el numeral 2.4.2., entre otros se puede afirmar que, en Bogotá, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, con corte a noviembre de 2017, habitan 70.237 jóvenes víctimas del conflicto armado en un rango de edad entre los 18 y 28 años, que corresponden al 20% del total de víctimas en la ciudad; que la tasa de desempleo juvenil a junio de 2017 fue del 18,7%; que cerca del 20% de los jóvenes bogotanos están desempleados y que el mayor porcentaje está entre los 19 y 23 años; que la Política Pública de Juventud 2017 - 2027, apenas está en construcción; y que, ni dentro de las vigentes políticas públicas de Bogotá ni en los lineamientos esbozados en el Conpes 3116 del 28 de septiembre de 2009 existe una que abarque integralmente el tema propuesto⁸, se hace evidente la necesidad de construir una política pública que atienda la necesidad de incentivar el empleo juvenil en la capital de la República, para quienes han sido víctimas de desplazamiento.

⁸ Actualmente, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación con corte a 31 de julio de 2018, existen las siguientes políticas públicas relacionadas con el tema propuesto en el presente trabajo de grado: Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. 2011-2038; Decreto 064 de 2011 y Acuerdo 378 de 2009; Política pública de trabajo decente y digno de Bogotá D.C: Decreto 380 de 2015; Política de salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá: Resolución 1312 de 2011 y en construcción Política Pública de Juventud 2017 – 2027.

5.7.3. Revisión e Integración de lo Vigente en Materia Laboral

A efectos de no entrar en contradicciones o en duplicar esfuerzos administrativos y/o económicos, es necesario determinar qué de lo vigente conviene mantener y optimizar para el propósito planteado. En ese orden de ideas, de lo vigente se rescata:

- ***De la actual Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.: Decreto 064 de 2011.***

- Se mantiene una de las características de la visión prospectiva de Bogotá para el año 2038, según la cual: Bogotá, será una ciudad donde se generen los empleos requeridos en cantidad y calidad, que provee los niveles salariales necesarios para generar calidad de vida a la unidad familiar, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres.

- Del eje transversal del desarrollo económico, se comparte el objetivo de adelantar programas diferenciales orientados a un mejoramiento constante de la calidad de vida de toda la población, generando oportunidades que permitan avanzar en la consolidación del derecho a un ingreso adecuado, y acceder a una actividad productiva, empleo y a trabajo decente o digno.

- Se mantiene como uno de los objetivos de la política pública, procurar que los beneficios del desarrollo económico sean apropiados progresivamente con criterios de equidad social y análisis diferencial, y permitan la supresión de

injusticias sociales; y que se consolidará progresivamente la seguridad económica para toda la población, entendida como el acceso a oportunidades de generación de ingresos y empleo y, al disfrute de una canasta de servicios de protección social eficiente, que generan un mayor ingreso disponible.

- Se adoptan también las estrategias dirigidas a sensibilizar a la ciudadanía sobre la corresponsabilidad ciudadana de participación bajo los principios de universalidad, equidad, igualdad, participación social activa, libre y significativa, igualdad de oportunidades, inclusión social y económica de las personas hasta ahora excluidas de los beneficios del desarrollo económico; y de respetar el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, en la elaboración de las políticas públicas que afecten a los grupos étnicos y a otros grupos poblacionales que habitan en la ciudad, como es el caso de la población desplazada objeto de estudio.

- También se deben tener en cuenta las previsiones efectuadas en el Decreto Distrital 589 de 2009, que adopta la política de financiación y democratización del crédito en Bogotá, que forma parte de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá., en especial lo relativo a promover el financiamiento no tradicional para el incremento de la productividad del tejido micro empresarial de la ciudad, así como a buscar que el sistema financiero ponga a plena disposición de la población los beneficios del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones y, promueva esquemas financieros no tradicionales para democratizar el crédito a toda la población y consolidar una alianza que incorpore un compromiso por una banca

más pro-pobre y más pro-MIPYME, en nombre de la auténtica responsabilidad social.

- Del eje temático Apuestas Productivas, se rescata lo relativo al desarrollo de sectores productivos que requieran localización urbana, que es justamente el caso de los desplazados, con una importante participación en el PIB de la ciudad, o generadores de valor agregado o de empleo decente para los y las habitantes de la ciudad.

- De igual manera, la visibilización y fortalecimiento de la capacidad productiva de los pequeños negocios o pequeñas iniciativas productivas con base en conocimientos propios, y que se vinculan a las cadenas de valor locales, tanto en la demanda de insumos como en la oferta del producto transformado, así como el liderar programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo y crear incentivos para conciliar la oferta de trabajadores y trabajadoras con la demanda actual y proyectada de los sectores productivos.

- Resulta también válido el propósito de consolidar un esquema en el que las micro, pequeñas y medianas empresas se articulen cada vez más con la industria y con los sectores líderes, actuando como proveedoras de insumos y servicios, y, en la que un creciente número de pequeñas unidades empresariales se vinculan cada vez más al mercado nacional y a los mercados globales, a través de la prestación de servicios de alto valor agregado.

- Desde luego, que, del eje temático de generación de empleo e ingresos, se debe tener en cuenta la aplicación de una política que transforme los factores de oferta y de demanda del mercado laboral de Bogotá y que genere

acciones diferenciales y prioritarias dirigidas a la población vulnerable en el mercado de trabajo; y de manera preponderante el postulado según el cual se reconoce el derecho al trabajo decente como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.

- Del mismo numeral, reivindicar el fomento a la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas de generación de ingresos, que den lugar a emprendimientos; el establecer tratamientos diferenciados a los emprendimientos según se originen en la búsqueda de satisfacción de necesidades vitales (emprendimiento de subsistencia) o en la oportunidad (emprendimiento por oportunidad); y en crear un ambiente propicio para el desarrollo de iniciativas empresariales individuales y asociativas productivas y sostenibles, que generen los ingresos suficientes para el disfrute de los bienes básicos, la salud, la educación, la protección social y el ocio, entre otros.

- También se rescata que progresiva y sostenidamente hacia el año 2038, se proteja a los grupos de población más desfavorecidos en el mercado de trabajo o que se encuentren excluidos en razón de sus características diferenciales tales como <ser desplazados>, a través de la articulación entre la política social y la política de generación de ingresos y empleo.

- En materia de formalización laboral y empresarial, destaca la promoción de estrategias para la generación de empleo formal, el acceso a empleos formales y la formalización de las unidades económicas informales, vinculadas principalmente al emprendimiento por necesidad, haciendo énfasis en la

implementación de instrumentos diferenciales para atender a la población que desarrolla actividades económicas informales, de acuerdo con sus habilidades, intereses y necesidades. Lo anterior implica definir y reconocer la clara dualidad existente en el sector informal: informalidad "voluntaria" e "involuntaria".

- Finalmente de esta política se tendrán en cuenta las disposiciones relativas a **equidad de género**, tales como: promover del ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres en sus diversidades, considerando su ciclo vital, etnia, cultura, orientación sexual, identidades y condiciones, el reconocimiento de su aporte a la vida económica de la ciudad y el acceso al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad; **y a la sustentabilidad ambiental**, tales como: generar articulaciones armónicas entre los procesos urbanos y ecológicos; integrar las escalas y procesos locales, regionales y nacionales actuando de manera concertada, con equilibrio entre las demandas sociales y del sistema económico con respecto a las capacidades de oferta y conservación del sistema natural.

- ***De la actual Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C.: Decreto 380 de 2015.***

- Dado que es la política distrital vigente más cercana temáticamente al objetivo propuesto en esta tesis y por estar de acuerdo, se mantendrá el contexto general relativo a definiciones, principios y valores contenidos en el Capítulo I del decreto 380 de 2015.

- Por otra parte, respecto del objetivo general de promover los principios y derechos fundamentales de la OIT en el trabajo, se adoptarán las estrategias: realizar acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible; y reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.

- Del objetivo específico “generar oportunidades de empleo e ingresos”, se tendrán en cuenta las estrategias: fortalecimiento de la oferta de trabajo; orientar los programas de formación para el trabajo hacia los requerimientos del mercado; incremento de la demanda de trabajo y promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital, para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar (en este caso para la población desplazada objeto de investigación); asimismo, incentivar la contratación privada de población vulnerable y optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo distritales en articulación con las disposiciones nacionales.

- Del objetivo específico “Procurar el acceso a la protección y seguridad social”, se adoptará la estrategia de: realizar acciones de promoción y sensibilización sobre el acceso a protección y seguridad social, adopción de medidas que garanticen condiciones sanas y seguras y el cumplimiento de la normatividad sobre formalización laboral.

- Finalmente, del objetivo específico “Generar condiciones para el diálogo social tripartito”, se acoge la estrategia para: fortalecer escenarios participativos y de interlocución que generen el diálogo social efectivo y el tripartismo, con el fin que las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobierno se desarrollen en armonía, para lograr consensos que beneficien a todas las partes.

- ***De la Actual Política para la Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras de Bogotá D.C.: Resolución 1312 de 2011.***

- Se tiene en cuenta el objetivo general el cual es promover condiciones de salud, trabajo y vida de los trabajadores y trabajadoras, sus familias y su entorno, teniendo en cuenta las diferencias de la población en Bogotá.

- Y los objetivos específicos: a) Desarrollar acciones que propicien el trabajo digno y decente a partir de la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo (...) la universalidad de la protección social y la participación y organización de los trabajadores y trabajadoras. b) Fortalecer la capacidad de las instituciones para propiciar el liderazgo del Distrito en el conocimiento y la acción dirigida al mejoramiento de las condiciones de trabajo y calidad de vida de la población trabajadora y c) Avanzar en la garantía de la generación de condiciones de trabajo protegido de los adolescentes trabajadores.

- ***Del Documento Conpes 3616 del 28 de septiembre de 2009.***

El documento CONPES 3616 del 28 de septiembre de 2009 contiene los lineamientos de lo que denomina Política de Generación de Ingresos (PGI), cuyo objetivo principal es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.

En desarrollo de este objetivo, la PGI busca proveer a la PPED los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente.

Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED, traducidos en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de esta, así como contempla estrategias encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo. Se focaliza en adultos y jóvenes mayores de 18 años, que no hayan

alcanzado los logros de la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red, que pertenezcan a los hogares del quintil más bajo del nivel 1 del Sisbén o que estén incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

Del plan de acción para la puesta en marcha de la Política de Generación de Ingresos, se tienen en cuenta los objetivos, planteados en sus cinco ejes problemáticos, que a continuación se enuncian y que tendrán desarrollo en el ítem de acciones estratégicas que se presentan en este trabajo.

- **El Eje problemático 1:** “La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades y generar ingresos sostenibles y suficientes”, se plantea como objetivos: aumentar el capital humano de la PPED para generar ingresos, incrementando la productividad, así como la capacidad de adaptación al entorno laboral de las personas que deseen vincularse a un puesto de trabajo; facilitar la consecución de empleo y aumentar las oportunidades de la PPED para incorporarse de manera efectiva al mercado laboral; mitigar los efectos y traumas psicosociales a través de una adecuada intervención psicosocial, para que la PPED pueda superar obstáculos culturales, psicológicos y sociales que le impidan generar ingresos; y desarrollar estrategias que permitan integrar las unidades productivas de la PPED con sectores dinámicos de la agroindustria, que faciliten el desarrollo de escalas de producción.

- **El Eje problemático 2:** “Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y de desarrollo empresarial”, contempla como objetivos: mejorar el acceso de la PPED a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos; y, ampliar la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la PPED y mejorar su acceso a servicios financieros innovadores.

- **El Eje problemático 3:** “La debilidad de las entidades territoriales en la gestión, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local y las iniciativas de GI para PPED”, se fija como objetivos: fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia JUNTOS mediante la articulación de políticas nacionales y territoriales y de la concurrencia de las organizaciones sociales y privadas, lo cual pretende lograr el Gobierno Nacional mediante el fortalecimiento de los departamentos para que ejerzan sus funciones de asistencia técnica con los municipios en procura de que estos se articulen con la estrategia JUNTOS y se comprometan con el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza extrema; por otra parte, se plantea evaluar mecanismos para identificar puntos críticos que faciliten la inserción laboral y el desarrollo del potencial productivo de PPED, reconociendo las particularidades del territorio, observado a través de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local.

- **Eje problemático 4:** “Debilidades en el marco institucionalidad actual”, pretende mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los implementan a nivel nacional y local.

- **Eje problemático 5:** “La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades”, persigue adoptar estrategias que permitan superar los problemas de oferta y demanda, para que, mediante una adecuada interacción, se propicie que toda la población, en particular la PPED, se beneficie de las acciones de protección y promoción social.

- ***De la Primera Encuesta Nacional de Víctimas en Colombia, realizada por Contraloría General de la Nación***, se tiene en cuenta lo consignado en materia de empleo y generación de ingresos, según la cual las acciones desplegadas por el Gobierno Nacional a partir de la expedición Ley 387 de 1997 y de la Ley 1448 de 2011, perfiladas en respuesta a las exigencias de la Corte Constitucional para que el Estado asuma el deber de identificar las características, condiciones y alternativas de subsistencia de la población desplazada, así como evaluar las posibilidades de emprender proyectos de estabilización económica individuales o colectivos que permitan generar ingresos y, por lo tanto, la subsistencia autónoma de los grupos familiares, han sido insuficientes.

Señala que más allá de diagnosticar las carencias, se trata, sobre todo, de conocer las potencialidades y conocimientos en productividad, a fin de superar rápidamente la etapa de diseño de los programas y avanzar en su ejecución.

Dice el estudio de la Contraloría General que la formulación de la política que incluyó cuatro etapas: puerta de entrada; procesos de caracterización y enrutamiento; servicios específicos de generación de ingresos, y enganche laboral, emprendimiento y fortalecimiento; si bien parece un marco de política coherente, los programas no se integran como lo contempla la ruta y dejan en evidencia la necesidad de avanzar en una estructura más articulada y coordinada.

Que el diagnóstico del PND reconoce que hay falencias en generación de ingresos para avanzar en el reto de garantizar Goce Efectivo de Derechos (GED) a la población desplazada y que falta coordinación y acompañamiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos, y que como solución a ello, se propone como lineamiento de política pública “realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, en el marco del retorno o la reubicación”.

5.7.4. Principios Sugeridos

Los principios que se sugiere adoptar tienen que girar en torno de tres ejes temáticos definidos: a) la protección constitucional de los jóvenes en Colombia b) las condiciones y oportunidades de acceso al mercado laboral en condiciones dignas y decentes, teniendo en cuenta la equidad de género; y, c) la condición de población vulnerable por la situación de ser personas desplazadas, esencialmente por el fenómeno de violencia en Colombia durante más de cinco décadas.

En consonancia con los ejes temáticos enunciados, los principios que se adoptan son los siguientes:

- **Protección constitucional de derechos.** Los jóvenes en Colombia y específicamente los que se encuentran en los 15 y los 28 años de edad que están en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá, tienen derecho a que la Administración Distrital y la sociedad les garantice un trato diferencial que favorezca su participación activa en los organismos públicos y privados; y acceso a la educación y al mercado laboral.

- **Condiciones laborales dignas y decentes.** El Distrito Capital y las entidades privadas como empleadores, garantizarán que las ofertas laborales para los jóvenes entre los 15 y los 28 años de edad que se encuentran en situación de

desplazamiento en la ciudad de Bogotá, se hagan en condiciones dignas y decentes, de conformidad con la definición adoptada por la ONU.

- ***Equidad de género e igualdad de condiciones.*** El Distrito Capital y las entidades privadas como empleadores, garantizarán que las ofertas laborales para los jóvenes entre los 15 y los 28 años de edad que se encuentran en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá se hagan de manera igualitaria para hombres y mujeres y para la población LGBTI, de tal manera que tengan las mismas oportunidades de formación, capacitación, educación, acceso al mercado laboral y a la distribución a bienes y recursos. Además, tendrán en cuenta la implementación de las medidas y condiciones especiales que se requieran para la población con discapacidad.

- ***Derechos de las víctimas desplazamiento forzado.*** Los jóvenes entre los 15 y los 28 años de edad que se encuentran en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá tienen derecho a subsistir dignamente con la ayuda humanitaria que se les brinda; y a que la Administración Distrital estructure e instrumente programas especiales, exenciones y contextos diferenciales que les permitan su inserción en el mercado laboral en condiciones dignas y decentes.

5.7.5. Titular de la Política Pública Distrital

De acuerdo con la organización político-administrativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., si bien corresponde al Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital - CONPES -, la responsabilidad de dotar a las políticas del necesario acuerdo intersectorial y permitir la discusión en el más alto nivel de la administración, tanto las estrategias propuestas en cada política, como las necesidades presupuestales de las mismas, la autoridad distrital que tiene asignada la función institucional de estructurar y presentar a discusión del CONPES, una política pública como la propuesta es la Secretaría de Desarrollo Económico.

En efecto, según el artículo 75 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

Según el artículo 78 ibídem, son funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, entre otras, las de:

a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica” y (...) “c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales.

Y en la dinámica de la estructura interna, por medio de la Resolución 209 de 2014, modificada por la 064 de 2015, proferidas por la Subdirección de Administración y Seguimiento de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, se autorizó a la Agencia Pública de Gestión y Colocación de la Alcaldía de Bogotá, en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, para prestar los servicios básicos de gestión y colocación de empleo.

5.7.6. *Objetivos de la Política Propuesta*

Como derrotero de los elementos esenciales que se proponen para formular una política pública dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, se plantea como objetivo general: “Estructurar e implementar una política Distrital de trabajo digno y decente, a partir de la interacción necesaria de las dependencias distritales competentes, mediante

la formulación de estrategias idóneas que permitan acciones públicas y privadas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral y demás programas que garanticen la inserción real y efectiva al mercado laboral en empleos dignos y decentes a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá”.

Para desarrollar el objetivo general planteado, se determinan, los siguientes objetivos específicos:

- Garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales de los jóvenes en materia de acceso al mercado laboral, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia y las disposiciones pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo-OIT.
- Generar las oportunidades de empleo digno y decente y de los correspondientes ingresos en igualdad de condiciones, para los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá.
- Diseñar y ejecutar programas y acciones de promoción y sensibilización con entidades públicas y privadas, sobre el acceso al mercado laboral y el derecho a la seguridad para los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá.

- Fortalecer escenarios participativos y de interlocución que generen el diálogo social efectivo y el tripartismo, con el fin que las relaciones entre empleadores, trabajadores y Gobierno se desarrollen en armonía, para lograr consensos que beneficien a todas las partes.

5.7.7. Acciones Estratégicas

El objetivo general y los objetivos específicos enunciados deberán desarrollarse mediante una batería coordinada de acciones estratégicas, entre las cuales de manera general deben tenerse en cuenta, las siguientes:

- Actualizar la base de datos de la población desplazada a la ciudad de Bogotá en edades entre los 15 y los 28 años, clasificándola por género, ubicación espacial, escolaridad, competencias y habilidades, y demás características que permitan una plena identificación de quiénes son, cuántos son, donde están ubicados y qué necesidades básicas tienen, a efectos de diseñar los programas de inclusión en el mercado laboral de manera real, efectiva y progresiva.

- Hacer un inventario de posibilidades reales de inclusión de los jóvenes objeto de la política pública en todas y cada una de las entidades distritales, bien sea mediante empleo formal con vínculo legal y reglamentario, por la modalidad de

concurso público; como supernumerarios, contratistas o administradores delegados, contratistas independientes o cualquier otra modalidad laboral indirecta de trabajo con la administración distrital.

- Convocar a todas las entidades privadas, de carácter local, nacional o extranjeras con asiento en la capital para que reporten sus necesidades de empleos, cerciorándose que sea en condiciones dignas y decentes, a efectos de constituir una gran bolsa general de oportunidades laborales para los jóvenes.

- Ofrecerles a las entidades privadas que participen en el programa general de generación de empleo para estos jóvenes, incentivos tributarios, acorde a su nivel y grado de oferta y compromiso con el programa.

- En convenio con el SENA, con la Comisión Nacional del Servicio Civil y/o con Instituciones de Educación Superior públicas o privadas con sede en la ciudad de Bogotá, diseñar una metodología idónea, que de manera estratégica facilite la convocatoria, participación y selección de los jóvenes a cada una de las oportunidades laborales ofertadas, en términos de equidad, transparencia e igualdad de oportunidades.

- Articular programas de formación para el trabajo con los estudios de demanda y perfiles ocupacionales realizados por la Secretaría Distrital de Desarrollo

Económico, el SENA, el ORMET⁹, gremios, universidades y otras entidades especializadas, debidamente documentados, enlistados, reseñados o clasificados por la Subdirección de Formación y Capacitación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes objeto del programa de empleabilidad, la pertinencia de la formación y aumentar la competitividad de las empresas.

- Generar programas de capacitación que empoderen a los jóvenes en las habilidades y responsabilidades para desempeñarse en los cargos y oficios ofertados por las entidades distritales y las empresas privadas.

- Realizar acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.

⁹ Los ORMET-Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo- son unidades técnicas dedicadas a la consecución de información, análisis, monitoreo y prospectiva de las temáticas que caracterizan los mercados de trabajo regionales, en un espacio interinstitucional; se enfocan en la construcción de información y realización de estudios e investigaciones, útiles para orientar y mejorar la pertinencia de las decisiones de los actores que participan en el mercado de trabajo.

- Reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.
- Diseñar programas que tengan en cuenta exenciones y condiciones especiales para la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes objeto de esta propuesta, con alguna condición de discapacidad.
- Asimismo, contener en el diseño de los programas de inclusión de estos jóvenes al mercado laboral distrital, que las mujeres y la población LGTBI, sean tenidos en cuenta en igualdad de condiciones de oportunidad de acceso a dicho mercado.
- Contratar interventorías con entidades nacionales o extranjeras especializadas en el tema, que verifiquen el cumplimiento de los programas y procesos que se diseñen para la inclusión de los jóvenes al mercado laboral.

5.7.8. Horizonte Temporal, Indicadores y Seguimiento

Si bien la presente tesis sugiere principios, objetivos y acciones estratégicas específicas que deben tenerse en cuenta en la formulación de la política pública, es

claro que no se trata de diseñarla, lo cual se le deja como tarea a la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito y a las demás entidades competentes.

En ese orden de ideas, la determinación de las acciones estratégicas sugeridas debe ser objeto de encuadre en cada una de las etapas en las que el Distrito Capital ha subdividido la metodología de diseño e implementación de políticas públicas, según el documento institucional citado.

Frente a este punto, lo que se sugiere es que la política que se diseñe contemple un horizonte temporal igual al determinado por la actual Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá: Decreto 064 de 2011, es decir, desde la fecha de creación de la política hasta el año 2038, con el objeto de establecer acciones convergentes de verificación del cumplimiento de las estrategias que se adopten.

Y dentro de este horizonte temporal, se sugiere establecer cortes anuales y trianuales de seguimiento y verificación, con indicadores específicos de cumplimiento de las metas establecidas de manera que puedan implementarse los correctivos a los que haya lugar, acorde con los resultados que se obtengan de los mecanismos de verificación practicados en cada una de las etapas que se establezcan.

6. Conclusiones

Efectuadas las propuestas de los elementos esenciales que, a juicio de la autora de la presente monografía, debe contener una política dirigida a la inserción en el mundo laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, se resaltan los principales hallazgos de la exploración realizada, el análisis del cumplimiento de los objetivos, general y específicos planteados, y las reflexiones metodológicas que logran confirmar la hipótesis de investigación, de acuerdo con lo siguiente:

6.1. Principales Hallazgos

De la amplia exploración realizada, tanto a nivel conceptual, como del estado del arte de la situación de los jóvenes en el panorama mundial, latinoamericano, colombiano y particularmente del Distrito de Bogotá; se concluye lo que a continuación se menciona:

6.1.1. De los Aspectos Conceptuales

En materia conceptual se destaca lo siguiente:

- Se encontró que, si bien los términos "trabajo" y "empleo" se usan como sinónimos, lo cierto es que se pueden considerar en una relación de género

y especie, en la que el género es el término <trabajo> que contiene a la especie <empleo>.

- Para efectos de esta tesis de grado, se adoptó que siempre que se haga referencia al término trabajo decente, se entenderá el trabajo remunerado, es decir <empleo decente> o trabajo remunerado en condiciones dignas para la población objeto de investigación.

- En Colombia, como lo señala el Artículo 25 de la Constitución Política, el trabajo tiene la triple connotación de: principio, derecho y obligación. A la letra, reza: *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*.

- En la determinación de la población sujeto de estudio deben tenerse en cuenta la conjunción de dos normas esenciales: por un lado, el artículo 35 de la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la adolescencia, por cuanto establece el límite mínimo de edad para admitir a los jóvenes colombianos en el sector laboral, que dice que la edad mínima de admisión al trabajo es los 15 años; y por el otro, el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1622 del 29 de abril de 2013, por medio de la cual se expidió el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que define el rango de edad en Colombia de las personas consideradas jóvenes, a toda persona entre 14 y 28 años

cumplidos. En consecuencia, se determinó como población sujeta de estudio las personas, que a la fecha estén entre los 15 y los 28 años de edad, cualificados además por tratarse de personas que hayan sido desplazadas a la ciudad de Bogotá por diversos factores, especialmente por efectos de la violencia ejercida en los campos colombianos por los ejércitos de paramilitares, así como por la confrontación armada con la ex – guerrilla de las FARC-EP, a la cual se le puso término con la adopción de los acuerdos de paz firmados con el Estado colombiano.

- En relación con el concepto de trabajo decente, luego de revisar múltiples definiciones se optó por lo establecido por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de Ginebra (2006), el cual afirma, que más allá de las condiciones específicas de la estructura económica y social de cada Estado, el concepto de trabajo decente se valida universalmente, en la medida en que, de todas formas, las aspiraciones humanas, en cualquier latitud, al buscar un trabajo decente, coincidan al menos en los siguientes aspectos:

- Todo aquel que busca trabajo, independientemente de su situación o su calificación, quiere encontrar un empleo <decente>.
- Todo aquel que trabaja en una empresa estatal o por cuenta propia, en la economía formal o informal, sindicalizado o no, aspira a alcanzar un nivel de ingresos en dinero o en especie que le permita, tanto a sí mismo como a las personas a su cargo, gozar de un nivel de vida decente.

- Todo trabajador quiere desempeñarse en un entorno seguro y saludable.
 - Todo trabajador necesita una fuente de ingresos segura para cubrir sus necesidades y las de las personas a su cargo.
 - Cualquiera sea su categoría de empleo, todos los trabajadores aspiran al derecho de crear sindicatos y a organizarse para defender y promover sus intereses, así como para participar en las decisiones que les incumben.
 - En definitiva, los medios empleados para la consecución de los objetivos del trabajo decente dependerán de las características estructurales e institucionales de cada economía y del tipo del sistema político.
- En cuanto a la definición de <trabajo digno> en la investigación realizada para esta tesis, no se encontró, de manera concluyente, su origen, toda vez que cualquier búsqueda del mismo condujo al origen del término trabajo decente y desde allí su derivación al término trabajo digno. Se advirtió, además, que según la investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación de Colombia (2007), aunque el trabajo digno no es un concepto exclusivamente colombiano ha sido la jurisprudencia, que no la doctrina, especialmente la jurisprudencia compulsada por la Corte Constitucional Colombiana, la que se ha encargado de la conceptualización más precisa de trabajo digno.

- Tal conceptualización ha sido liderada por magistrados de la Corte Constitucional: Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo, que en sentencias como la T-457 de 1992, concretan conceptos reconocidos como de “construcción-hito y de avanzada” por la propia OIT, tales como:

- El fundamento normativo constitucional del trabajo digno, puede encontrarse por dos vías: por un lado, a través de la referencia a la dignidad humana, que como principio fundante del Estado social de derecho debe reflejarse en todo el ordenamiento jurídico, y de manera concreta, sobre las distintas dimensiones del trabajo; y por el otro, acudiendo a la referencia expresa de los art. 25 y 53 de la C.P. que dan muestra de la relevancia que la Constitución le otorga a las condiciones en las que se desempeña el trabajo.

- En la Constitución de 1991 el trabajo adquirió una importancia enorme con la que no contaba antes. Con la conversión del Estado colombiano en un Estado Social de derecho, el trabajo pasó a ocupar un lugar central por la triple calidad que se le reconoció; en Colombia, desde entonces, el trabajo sería principio, deber y derecho.

- El reconocimiento como principio tiene lugar desde el preámbulo, en donde se empieza a hacer alusión al trabajo como uno de los fines hacia los que propende la Constitución, y luego, en el artículo primero, en el que se señalan a la dignidad humana y al trabajo, entre otros, como fundamentos del Estado social de derecho.

○ La consagración constitucional del trabajo como derecho y como deber que se lleva a cabo a través de los artículos 25 y 53 de la Carta Constitucional, contiene los siguientes principios básicos:

- a. Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
- b. Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
- c. Estabilidad en el empleo.
- d. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
- e. Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.
- f. Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.
- g. Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.
- h. Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.
- i. Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
- j. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

- k. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.
- l. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

6.1.2. Del Estado del Arte de la Situación Laboral de los Jóvenes

Del panorama del contexto mundial, latinoamericano, colombiano y de Bogotá, en relación con la situación laboral de los jóvenes, se destaca:

- De acuerdo con la página oficial de la OIT, los jóvenes representan más del 35% de la población desempleada en el mundo; la tasa de desempleo juvenil, con corte a noviembre de 2017 asciende al 13%, la cual prevé la OIT que aumentará durante el año 2018.
- El informe señala además las persistentes vulnerabilidades que afectan a las mujeres jóvenes en el mercado laboral. Del 21.8% de los jóvenes que no están empleados ni están estudiando o formándose, más de tres cuartas partes son mujeres. “A nivel mundial, la tasa de mujeres en esta situación es de 34.4% comparado a un 9.8% de los hombres. Podemos ver una gran brecha de género en estas cifras”.

- Para la OIT, el problema del empleo juvenil no solo consiste en crear más oportunidades, sino mejorar también la calidad del trabajo y el empleo decente.
- Los jóvenes en los países desarrollados tienen más probabilidades de pasar a un empleo estable y satisfactorio que los jóvenes en los países en desarrollo. En países con altas tasas de desempleo juvenil es menos probable que los jóvenes abandonen sus trabajos de forma voluntaria. En los países en desarrollo, es más probable que los jóvenes se instalen definitivamente en el autoempleo.
- En materia de tendencias de empleos juveniles, se encontró que los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares están siendo sustituidos por empleados que carecen de un contrato escrito o que están contratados de forma temporal; que los jóvenes tienen el doble de posibilidades de tener un empleo temporal que los adultos; y que, las nuevas formas de trabajo, como el trabajo de colaboración en línea (*crowd work*) y la economía colaborativa, presentan oportunidades gracias a su flexibilidad, pero también presentan riesgos debido a la falta de regulación.
- De acuerdo con lo consignado en la página oficial de la OIT, a nivel general el desempleo en América Latina y el Caribe aumentó por tercer año consecutivo y afecta a más de 26 millones de personas en 2017.

- Con base en los resultados publicados en el informe “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2017”, Salazar señala que las tasas de desempleo de los jóvenes, así como para mujeres, se elevaron a niveles preocupantes en 2017 en América Latina y el Caribe, lo cual demuestra una vez más que en los mercados laborales hay situaciones persistentes de desigualdad de género y falta de oportunidades para quienes recién inician la búsqueda de un trabajo.

- Del panorama del trabajo digno y decente para los jóvenes en Colombia es preocupante la inequidad en la distribución del ingreso en el país, una de las más altas del planeta. Para el año 2014, según el Banco Mundial, Colombia sobresalía como el país más desigual de América Latina (con un Gini de 0,535). Paraguay le sigue y Brasil está en tercer puesto. En 2016 el coeficiente de Gini en Colombia fue 0,517.

- Colombia es el país de desarrollo medio más desigual de América Latina, lo cual se debe en buena parte al comportamiento del mundo laboral. El decil más alto de ingresos laborales gana hasta cuarenta veces lo que devenga el decil más bajo. En 2015 el ingreso del 10% más rico de la población fue 43,9 veces el ingreso del 10% más pobre. Una muestra de ello es el caso de lo devengado por los congresistas colombianos frente al salario mínimo establecido por el Gobierno Nacional: Para el año 2016 un congresista devengaba \$27.929.454 frente a los

\$689.454 del salario mínimo, en una relación de 40.5 veces; mientras que en países como Canadá la relación es de 7.4 veces; en Francia de 4.9 y en Reino Unido de 4.5 veces.

- Colombia tiene uno de los salarios mínimos más pobres de la región. De acuerdo con la Universidad de la Sabana (2017), es el cuarto país de la región con el salario mínimo más bajo (215 USD), lejos de países como Panamá (744 USD), Costa Rica (512 USD), Argentina (448 USD) y Guatemala (369 USD), que reportan los mejores salarios mínimos.

- Según la Secretaría Distrital de Planeación, el 24% de la población en Bogotá son jóvenes entre 14 y 28 años, siendo mayor el porcentaje de hombres con un 50,7% en comparación con el de mujeres con un 49,3%.

- De los 1.950.000 jóvenes, el mayor porcentaje está en el rango de edad entre los 19 y 23 años con un 34,35%, le sigue los jóvenes entre los 24 y los 28 años con un 33,61%, y por último la población entre 14 y 18 años con un 32,04%.

- Según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, con corte a noviembre de 2017, habitan 70.237 jóvenes víctimas del conflicto armado en un rango de edad entre los 18 y 28 años, que corresponden al 20% del total de víctimas en la ciudad; la tasa de desempleo juvenil a junio de 2017 fue del 18,7%; cerca del

20% de los jóvenes bogotanos están desempleados. El mayor porcentaje está entre los 19 y 23 años.

6.1.3. De la Hipótesis, Objetivos, Metodología y Resultados

Finalmente, de la hipótesis y objetivos planteados, de la metodología empleada y de los resultados obtenidos, se concluye lo siguiente:

- Si bien es cierto que, Colombia ha venido adoptando políticas relacionadas con las oportunidades laborales de los jóvenes, con normas tales como la Ley 1014 del 26 de enero de 2006 o Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento; Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 o Ley de Formalización y Generación de Empleo; Ley 1622 del 29 de abril de 2013 o Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil y el Conpes Número 173 de 2014, lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes, tal compendio de disposiciones, no constituye de por sí una política pública integral dirigida a incentivar la inserción de los jóvenes colombianos en el mercado laboral que contribuya a disminuir la tasa de desempleo y les brinde mejores oportunidades de desarrollo personal y profesional.

- Adicionalmente, la era del posconflicto en Colombia, luego de los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla de las FARC-EP tras 53 años de

confrontación armada, representa un reto mayor para el Estado, toda vez que la consolidación de una era de paz en el país, pasa justamente por la imperiosa necesidad de enfrentar y solucionar las causas estructurales que generaron el conflicto, siendo una de ellas, de gran envergadura, la falta de oportunidades para los jóvenes colombianos.

- En ese contexto, se postuló como hipótesis, que no se tiene actualmente en Colombia a nivel nacional, ni tampoco a nivel regional en Bogotá, una política pública integral dirigida a contrarrestar el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven; y que la población joven desplazada se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, dado que han sido desarraigados de su entorno natural por el conflicto armado al que se le puso fin por la firma de los acuerdos con las FARC-EP.

- Colorario de lo anterior, la presente tesis se planteó como pregunta de investigación: ¿Qué elementos conceptuales en la actualidad pueden contribuir con el Estado, en la formulación de una política pública, dirigida a la inserción en la vida laboral de los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano?

- En ese orden de ideas, se adoptó como objetivo general: “plantear elementos que contribuyan con el Estado en el diseño de una política pública, que,

en términos actuales, le ofrezca posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano”.

- Y como objetivos específicos: i. Exponer conceptos legales, doctrinales y jurisprudenciales respecto del trabajo digno y decente, (como lo denomina el artículo 25 de la Constitución Política Colombiana), en tanto derecho reconocido como fundamental, dentro del ordenamiento jurídico colombiano; ii. Revisar y analizar las estadísticas existentes en fuentes oficiales respecto de la población juvenil sujeto de investigación: (jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano) y iii. Aportar elementos conceptuales que contribuyan a la discusión sobre la obligación del Estado Colombiano de diseñar políticas públicas que permitan el acceso a empleos dignos y decentes, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

- Para tales fines, se utilizó la metodología propia de la evaluación de políticas públicas, que combina la evaluación retrospectiva con la prospectiva y se centra en la definición y estructuración del problema público a solucionar, la cual se despliega en tres momentos específicos: El primero ofrece información acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas; el segundo, contribuye a la clarificación y crítica de los valores en la selección de metas y objetivos; y el tercero, permite la

aplicación de otros métodos del análisis de políticas y se convierte en un insumo para la reestructuración del problema y la recomendación de políticas.

- Mediante la metodología aplicada, se logró comprobar que efectivamente ni en Colombia, ni en Bogotá, objeto de estudio específico, existe una política pública dirigida a contrarrestar el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven.

- En consecuencia, se plantearon los elementos esenciales que contribuyen con el Estado en el diseño de una política pública, que, en términos actuales, le ofrezca posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano.

- Es importante resaltar que, para la formulación de dichos elementos esenciales de política pública, en aras de no dar un salto al vacío, partiendo de cero, siendo que sí se evidenció un trabajo previo constitutivo de valioso insumo, se consultaron y rescataron los consignados en documentos institucionales vigentes del Distrito Especial de Bogotá, tales como: Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.: Decreto 064 de 2011; Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C.: Decreto 380 de 2015; y

Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá D.C.: Resolución 1312 de 2011.

- Además de los elementos valiosos rescatados, siendo ellos parte integral de las formulaciones adoptadas, se sugirieron otros, que, a juicio de la autora de esta tesis, combinados y sumando esfuerzos conceptuales y metodológicos, constituyen un real aporte a la Administración Distrital de Bogotá, para que formule una Política Pública que le ofrezca posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente, a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano, que entre otras acciones estratégicas, propone:

- Actualizar la base de datos de la población desplazada a la ciudad de Bogotá en edades entre los 15 y los 28 años, clasificándola por género, ubicación espacial, escolaridad, competencias y habilidades, y demás características que permitan una plena identificación de quiénes son, cuántos son, dónde están ubicados y qué necesidades básicas tienen, a efectos de diseñar los programas de inclusión en el mercado laboral de manera real, efectiva y progresiva.

- Hacer un inventario de posibilidades reales de inclusión de los jóvenes objeto de la política pública en todas y cada una de las

entidades distritales, bien sea mediante empleo formal con vínculo legal y reglamentario, por la modalidad de concurso público; como supernumerarios, contratistas o administradores delegados, contratistas independientes o cualquier otra modalidad laboral indirecta de trabajo con la administración distrital.

- Convocar a todas las entidades privadas, de carácter local, nacional o extranjeras con asiento en la capital de la república, para que reporten sus necesidades de empleos, cerciorándose que sea en condiciones dignas y decentes, a efectos de constituir una gran bolsa general de oportunidades laborales para los jóvenes.

- Ofrecerles a las entidades privadas que participen en el programa general de generación de empleo para estos jóvenes, incentivos tributarios, acorde a su nivel y grado de oferta y compromiso con el programa.

- En convenio con el SENA, con la Comisión Nacional del Servicio Civil y/o con instituciones de educación superior públicas o privadas con sede en la ciudad de Bogotá, diseñar una metodología idónea, que de manera estratégica facilite la convocatoria, participación y selección de los jóvenes a cada una de las

oportunidades laborales ofertadas, en términos de equidad, transparencia e igualdad de oportunidades.

- Articular programas de formación para el trabajo con los estudios de demanda y perfiles ocupacionales realizados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, el SENA, el ORMET, gremios, universidades y otras entidades especializadas, debidamente documentados, enlistados, reseñados o clasificados por la Subdirección de Formación y Capacitación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes objeto del programa de empleabilidad, la pertinencia de la formación y aumentar la competitividad de las empresas.

- Generar programas de capacitación que empoderen a los jóvenes en las habilidades y responsabilidades para desempeñarse en los cargos y oficios ofertados por las entidades distritales y las empresas privadas.

- Realizar acciones de promoción y sensibilización a la ciudadanía sobre el derecho al trabajo decente y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.

- Reconocer el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos.

- Diseñar programas que tengan en cuenta exenciones y condiciones especiales para la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes objeto de esta propuesta, con algún tipo de discapacidad.

- Asimismo, contener en el diseño de los programas de inclusión de estos jóvenes al mercado laboral distrital, que las mujeres y la población LGBTI, sean tenidos en cuenta en igualdad de condiciones de oportunidad de acceso a dicho mercado.

- Contratar interventorías con entidades nacionales o extranjeras especializadas en el tema, que verifiquen el cumplimiento de los programas y procesos que se diseñen para la inclusión de los jóvenes al mercado laboral.

Colorario y pretensión personal de la autora del presente trabajo de tesis, es que la Administración Distrital, estudie de manera seria lo propuesto y que de allí retome lo que considere apropiado para construir, por fin, una verdadera política pública que le ofrezca a los jóvenes entre 15 y 28 años desplazados a la ciudad de

Bogotá, víctimas del conflicto armado colombiano, posibilidades reales de acceder a un empleo digno y decente.

7. Bibliografía

Anker (2003). Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Departamento de Integración de Políticas de la OIT. Documento de trabajo núm. 2. Ginebra, OIT.

Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.

Camacho, C. & Roldan, J. (2013). Bases para la construcción de la política pública de trabajo decente en Bogotá. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Escuela Nacional Sindical Bogotá, D.C.

Canesa, M. (2007). El Ius Cogens laboral en el ordenamiento internacional. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), (2013). Trabajo decente y negociación colectiva. Departamento de Educación de la Central Unitaria de Trabajadores CUT. Auspiciado por la DGB-Bildungswerk de Alemania /CUT/CTC. Bogotá D.C.

Conpes Número 173 de 2014, lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes.

Corte Constitucional, Sentencia C-019/04. Trabajo en el Estado Social de Derecho.

Corte Constitucional Sentencia T-457 de 1992, derecho al trabajo/función pública.

Corte Constitucional, Sentencia T-833/12, trabajo digno, discriminación salarial.

Corte Constitucional, Sentencia SU-519/97, derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2005, convenios de OIT ratificados por Colombia, forman parte de la legislación interna.

Colectivo Situaciones y MTD de Solano 2002 La Hipótesis 891; más allá de los piquetes (Buenos Aires: Tinta Limón).

Curcio, P. (2007) Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud. Politeia. Vol. 30. Núm. 38, enero – junio. Pp 59 – 85. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Decreto 2025 de 2011, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, en relación con las cooperativas y pre cooperativas de trabajo asociado, así como las condiciones para la contratación de éstas con terceros.

Ghai, D. (2003), “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 122, No. 2.

Ghai, D. (2005) “*Decent Work: Universality and Diversity*”, Discussion Paper Series, International Institute for Labor Studies, OIT, Ginebra, recuperado en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/>.

Ghiotto, L. (2010) Pensando el sindicato en contradicción: un estudio teórico del pasaje de las formas welfare al comando del capital-dinero. Tesis de maestría, inédita.

Greenwood (1993): "Migration, regional equilibrium, and the estimation of compensating differentials". American Economic Review.

Hernández, Fernández y Baptista, (2003). Metodología de la Investigación, McGraw-Hill.

Holloway, J. (2011). Agrietar el capitalismo: el hacer contra el trabajo. Benemérita Universidad de Puebla, México.

Holloway, J; Matamoros, F. & Tischler, S. (2008) Zapatismo; reflexión teórica y subjetividades emergentes (Buenos Aires: Herramienta).

Hugo, G. y Bun Kwok, C. (1990), "Conceptualizing and Defining Refugee and Forced Migrations in Asia", en Southeast Asian Journal of Social Science, vol. 18.

González, A. (2007). Convergencia Regional y Conflicto Armado Interno. Bogotá: Universidad Javeriana.

Guáqueta, A. (2002). Dimensiones Políticas y Económicas del Conflicto Armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas. Colombia internacional. Unidades, 19-36.

Ibáñez, M. A., & Velásquez, A. (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. Santiago de Chile: Sida.

Ley 515 de 1999, adopta el Convenio 138 de la OIT de 1973, hace referencia a la edad mínima para el ingreso al trabajo.

Ley 20 de 1982, por la cual se creó la Dirección Nacional del menor trabajador como Dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se adoptó el estatuto del menor trabajador.

Ley 704 de 2001, adopta el Convenio 182 de 1973 de la OIT, vincula al país en su obligatoriedad en relación con el desarrollo de las políticas públicas tendientes a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil.

Ley 789 del 27 de diciembre de 2002, establece el régimen para el contrato de aprendizaje.

Ley 1010 de 2006, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Ley 1221 de 2008, por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

Ley 1429 de 2010, por medio de la cual se buscó incentivar la formalización del empleo y oferta laboral a los jóvenes. Por esta razón, a esta ley se le conoce popularmente como la “Ley del Primer Empleo”.

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1496 de 2011, por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

Ley 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Naranjo (2001), Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.

Organización Internacional del Trabajo, “Conferencia (87) el Programa de Trabajo Decente (PTD)”, 1999.

North, D. (2006). Instituciones Cambio Institucional y Desempeño Económico. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Nussbaum, M. (2012). Crear Capacidades, propuesta para el desarrollo humano. España: Paidós Estado y Sociedad.

Organización Internacional del Trabajo, Informe Sobre El Trabajo en el Mundo 2011: Los Mercados al servicio del empleo, Ginebra, OIT, 2011.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Organización Internacional del Trabajo 1919 Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Organización Internacional del Trabajo, Tendencias mundiales del empleo. 2014.

Organización Internacional del Trabajo, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2017 (WESO) de la OIT.

Organización Internacional del Trabajo, Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil: caminos hacia un mejor futuro laboral, Revista noviembre de 2017.

Ortiz de J., (2007), Ius Cogens Laboral y sus aportes al Trabajo Decente en un mundo Global, Glocal y Regional, Revista de Ciencias Jurídicas.

Procuraduría General de la Nación (2010), Trabajo digno y decente en Colombia
Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas, Bogotá D.C.

Resolución No. 000384 de 31 de enero 2014, del Ministerio del Trabajo.

Roth, A. (2003) “Políticas públicas: formulación, implementación y Evaluación”,
ediciones Aurora. Bogotá.

Sandoval, M. (1999). Desplazados: una historia sin contar, en revista Universitas
Humanística. Bogotá Pontificia Universidad Javeriana.

Salazar, C. (1995) “Las políticas públicas”, Colección jurídicas, Profesores No 19,
Medellín.

Salazar-Xirinachs, J. (2017). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2017.
informe anual de la OIT. Lima-Perú.

Sánchez, R. & Moreno, J. (2009). Cambios en los Determinantes de Participación
Laboral de la Población Joven de Bogotá 2001-2006. Bogotá D.C:
Universidad de la Salle.

Sen, A. (2001). Desarrollo y Libertad. Bogotá D.C: Planeta.

Somavía, J. (2014) “El trabajo decente, una lucha por la dignidad humana”, Oficina
Internacional del trabajo -OIT-, Santiago, Organización Internacional del
Trabajo.

Universidad de la Sabana (2017), informe del programa de Economía y Finanzas.
Bogotá.

Vargas, A. (2008) “El Estado y Las Políticas Públicas. Capítulo II. las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política”. Almudena Editores, Bogotá.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_541144/lang--es/index.htm, de enero de 2017, consultado el 17 de noviembre de 2017.

<http://www.ilo.org/lima/paises/colombia/lang--es/index.htm>, de diciembre de 2017, consultado el 19 de diciembre de 2017.

<http://ail.ens.org.co/informe-especial/la-ens-presenta-x-informe-trabajo-decente-colombia-2007-2016-desigualdad-deficit-trabajo-digno-decente/>, de noviembre de 2017, consultado el 18 de diciembre de 2017.

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_614167/lang--es/index.htm consultado el 17 de octubre de 2017.

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/genericdocument/> el 17 de octubre de 2017.