

# EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO EN BOGOTA

Elaborado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá



# EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO EN BOGOTÁ

Cristina Fernández  
Javier Guerra<sup>1</sup>

Este documento sobre el empleo y el emprendimiento ha sido elaborado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá en el marco del contrato 6200010345/2019

## I. Introducción

Bogotá es la ciudad más importante para la economía colombiana: genera cerca del 25.6% del PIB; tiene el ingreso per cápita más alto del país (US\$9108 vs US\$6.301<sup>2</sup>); alberga cerca del 29% de las empresas colombianas (498 mil de acuerdo con el registro RUES de diciembre de 2018) y el 50% de las empresas grandes<sup>3</sup>, y lidera el índice de competitividad a nivel departamental<sup>4</sup>. Así mismo, la ciudad absorbe el 18% de los empleos y el 25% de los empleos formales del país.

Sin embargo, la ciudad también enfrenta serios problemas en términos del mercado laboral: la tasa de desempleo fue de 10.4% en el último trimestre<sup>5</sup>, lo que indica que 485 mil personas se encuentran desempleadas; la tasa de informalidad<sup>6</sup>, aunque menor a la observada a nivel nacional, es relativamente alta en el contexto de ciudades latinoamericanas, y la tasa de inactividad<sup>7</sup>, aunque también mejor que la observada a nivel nacional, muestra una tendencia preocupante en los últimos años. Esta situación laboral es particularmente preocupante para la población vulnerable: el 50% de los desempleados son jóvenes, el 77% de los que no estudian ni trabajan son mujeres y el 42% de los informales no cuenta con educación secundaria<sup>8</sup>.

El presente trabajo genera una visión del mercado laboral de Bogotá de los últimos años, con énfasis en los datos del primer semestre del año<sup>9</sup>, donde no sólo se tiene en cuenta el cambio en los indicadores laborales, sino también se realiza un análisis de los números absolutos de personas en edad de trabajar, su composición y las razones por las cuáles no consiguen trabajo, no están interesados en buscar trabajo o trabajan en condiciones precarias. Especial importancia tendrán en este enfoque los jóvenes, las mujeres, los migrantes y las personas con baja educación.

<sup>1</sup> Cristina Fernández es investigadora de Fedesarrollo y Javier Guerra asistente de investigación de Fedesarrollo. Este trabajo fue financiado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Se agradece el acompañamiento y los comentarios de Ricardo Ayala Ramírez y John Wilson Buitrado en la elaboración del estudio.

<sup>2</sup> Contexto de la Economía Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá (2019).

<sup>3</sup> Contexto de la Economía Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá (2019).

<sup>4</sup> Fuente: Ranking departamental de competitividad. Consejo Privado de Competitividad, CEPEC-Universidad del Rosario. 2017

<sup>5</sup> Junio-agosto, 2019, Dane. Tasa de desempleo: desempleados / población económicamente activa (PEA). Desempleados no trabaja y está buscando trabajo. Población económicamente activa: trabaja o quiere trabajar y está disponible para hacerlo.

<sup>6</sup> Informales/ocupados

<sup>7</sup> Inactivos/ población económicamente activa.

<sup>8</sup> Dane: enero – junio de 2019

<sup>9</sup> En el análisis de indicadores laborales se utilizan los datos del último trimestre disponible, porque son los valores con mayor recordación. Sin embargo, el análisis procura utilizar datos semestrales donde la significancia estadística es mayor, lo que resulta de gran importancia para analizar los datos a nivel de ciudad.

A partir de esta caracterización se realizan recomendaciones de política orientadas a reducir el desempleo, aumentar en la participación laboral y reducir la tasa de informalidad; bajo la óptica de que, en los países en desarrollo, la inactividad y la informalidad, pueden ser manifestaciones de las limitaciones del mercado laboral. El trabajo hace énfasis en las recomendaciones que son del resorte de las autoridades locales, para generar una hoja de ruta a una nueva administración de la ciudad. Sin embargo, también se incluyen aquellas recomendaciones que son del resorte del gobierno nacional, donde la ciudad tiene una función como interlocutor relevante con las autoridades correspondientes.

La segunda parte del trabajo se concentra en las políticas de emprendimiento, que tiene un papel predominante dentro del total de políticas para el mercado laboral, porque ha sido propuesta como una de las estrategias de crecimiento del gobierno nacional, y porque es una de las políticas que pueden implementarse por las autoridades locales. En particular, esta parte del trabajo identifica y caracteriza a los emprendedores en Bogotá y analiza los programas de emprendimiento que existen en la ciudad, a la luz de las experiencias de otros países; con un énfasis también en las poblaciones más vulnerables. La principal recomendación en este aspecto es la importancia de unificar los proyectos y estrategias de emprendimiento, y focalizarlos en las iniciativas de alto impacto.

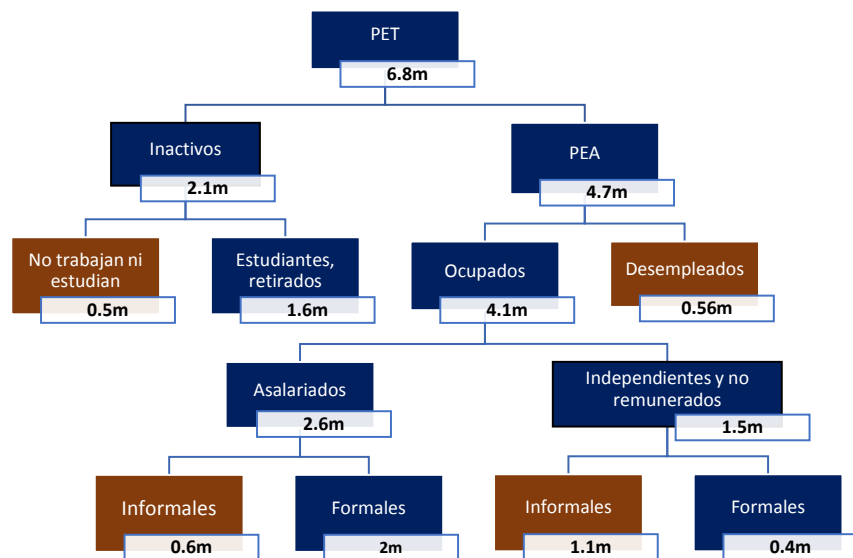
Con el fin de cumplir con los objetivos propuestos en esta investigación, el trabajo se estructura en cuatro secciones, la primera de las cuáles es esta introducción. La segunda sección analiza las tres amenazas mayores para el mercado laboral en Bogotá: la inactividad, el desempleo y la informalidad; estima cuáles son sus causas y sugiere políticas para controlarla. La tercera sección analiza en detalle las políticas de emprendimiento. La cuarta sección presenta las conclusiones.

## **II. Análisis del mercado laboral**

### **1) Análisis de los agregados del mercado laboral**

De acuerdo con la Encuesta de Hogares (GEIH) y con el Diagrama 1, en el primer semestre de 2019 había 8.2 millones de personas en Bogotá, de las cuáles 6.8 millones se encontraban en edad de trabajar (17% del total nacional) y se distribuían de la siguiente manera: 2.1 millones eran inactivas (30%), 560 mil estaban buscando trabajo y 4.1 millones se encontraban ocupadas. De esos 4.1 millones, 2.5 eran asalariados y el resto (1.5 millones) eran independientes o trabajadores sin remuneración. En total, se contabilizaron 1.7 millones de informales, entre los cuáles, 600 mil tenían un trabajo asalariado y 1.5 millones, eran independientes.

**Diagrama 1. Estructura del empleo en Bogotá (primer semestre de 2019)**



Fuente: GEIH

El Cuadro 1 presenta la composición de los grupos resaltados en el diagrama anterior en términos de sus características socioeconómicas. Una de las observaciones que sobresale en este cuadro, es la alta incidencia de los jóvenes bogotanos en el desempleo (49%), que es muy superior a la incidencia de los jóvenes en la PET (34%). También es importante subrayar la alta participación de las mujeres dentro del grupo que no estudia ni trabaja<sup>10</sup> (77% vs una participación en la PET del 52%); de los migrantes en los trabajos asalariados informales (13% vs 4% en la PET), y de los trabajadores con baja educación en el cuentapropismo informal (44% vs 35%). Con respecto a su localización geográfica, la Encuesta Multipropósito (2017)<sup>11</sup> evidencia un importante contenido geográfico del desempleo, la inactividad y la informalidad, y en particular, una mayor incidencia de estos fenómenos en las zonas más vulnerables de la ciudad.

<sup>10</sup> El grupo de los inactivos se dividió entre los que estudian y están jubilados y aquellos que no estudian ni trabajan para facilitar su análisis. En efecto, el análisis de la tasa de participación debe realizarse teniendo en cuenta la composición de la población inactiva porque, por ejemplo, una tasa de participación baja entre los jóvenes puede indicar una alta participación en el sistema educativo. Por la misma razón, una baja tasa de participación puede indicar una población más joven. Para evitar estas malinterpretaciones, se desagregaron aquellos trabajadores que no estudian ni trabajan, de aquellos que son estudiantes, se encuentran en edad de retiro o ya retirados o tienen una discapacidad permanente para trabajar. A pesar del ajuste, el apelativo de inactivos continúa siendo inexacto porque este es el agregado laboral que realiza más tareas en el hogar, y en principio, este grupo declara que no está buscando trabajo o que no está disponible para trabajar. Sin embargo, es posible que estas personas quisieran entrar al mercado laboral si el Estado proveyera mayores facilidades para el cuidado de niños y ancianos, el mercado laboral ofreciera alternativas de trabajo más flexible o si las responsabilidades del hogar no mostrasen diferencias de género.

<sup>11</sup> La administración distrital haría bien en solicitar su disponibilidad para realizar análisis más profundos que incluyan el componente geográfico en las estimaciones

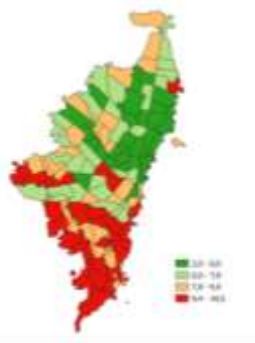
**Cuadro 1. Caracterización de la fuerza laboral en Bogotá  
(Porcentaje)**

	PET	Desempleados	Asalariado formal	Independiente formal	Asalariado informal	Independiente informal	No estudia, no trabaja
Años de educación	10.6	11.2	12.8	13.5	9.9	9.4	9.7
Jóvenes	<b>34</b>	<b>48</b>	28	13	43	18	35
Mujeres	<b>52</b>	53	47	41	53	45	<b>77</b>
Migrantes	<b>4</b>	<b>7</b>	2	1	<b>13</b>	<b>6</b>	5
Educación básica (-)	35	22	14	16	37	<b>44</b>	39
Educación terciaria (+)	36	40	54	64	24	23	21
Jefe de hogar	<b>39</b>	<b>26</b>	47	56	37	<b>52</b>	18
No jefe de hogar	61	74	53	44	63	48	82
Mujer jefe de hogar	14	9	15	14	16	16	11
Quintil 1	<b>10</b>	<b>24</b>	2	2	8	<b>12</b>	20
Quintil 5	31	20	41	53	19	20	19
Cuidador	<b>29</b>	<b>46</b>	20	20	27	29	70

Fuente: GEIH (2018 I sem - 2019 I sem). Cuidador incluye a las personas que dedican más de 20 horas semanales al cuidado del hogar, de personas menores o de personas con discapacidad.

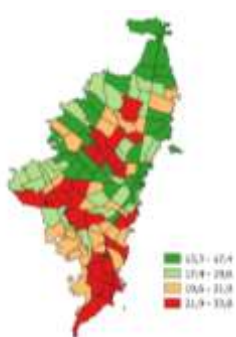
**Mapas 1A, 1B y 1C. Tasa de desempleo, inactividad e informalidad en Bogotá**

**1A. Tasa de desempleo**



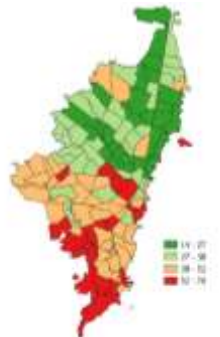
**1B. Tasa de inactividad**

(excluye estudiantes e incapacitados permanentes)



**1C. Tasa de informalidad**

(no cotizantes a fondo de pensión)



Fuente: Encuesta Multipropósito 2017 y Contreras (2019)

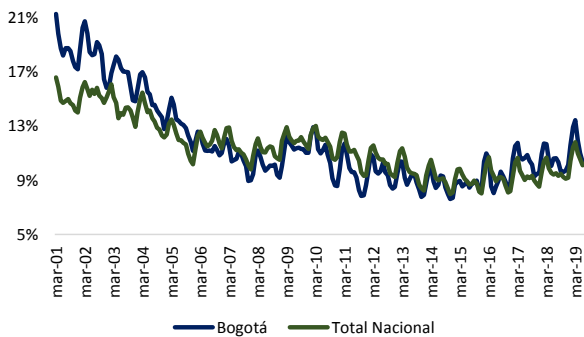
A continuación, se presenta un análisis de las tendencias y composición del desempleo, la inactividad, la informalidad y el empleo. Al final del documento se presenta un glosario en el cual

se pueden encontrar las definiciones precisas de estos agregados y las fórmulas utilizadas para estimar los principales indicadores utilizados en el análisis del mercado laboral.

### a) Desempleo

La tasa de desempleo del país ha sido, persistentemente, una de las más altas de Latinoamérica. Sin embargo, la tasa desempleo de Bogotá (10.3%, 484 mil desempleados trimestre II de 2019), se encuentra en un nivel medio en comparación con la de otras ciudades de la región como Quito (14.3%), Rio de Janeiro (15.1%, IBGE), San Pablo (12,8%, IBGE), Buenos Aires (11.1%, INDEC I semestre), Santiago (7.6%, INE), Lima (6.3%, INEI) y Ciudad de México (5.2%, INEGI). Con respecto a su evolución, la Gráfica 1 evidencia una importante reducción en el desempleo, tanto a nivel nacional como local, durante lo corrido de este siglo. No obstante, la situación se ha deteriorado en los últimos años, y en particular, desde finales de 2018 cuando la cifra de desempleo alcanzó dos dígitos. Entre mayo y julio de 2018 y el mismo periodo de 2019, la tasa de desempleo se incrementó de 9.5% a 10.3% a nivel nacional. En Bogotá, aunque la tasa de desempleo se redujo de 10.6% a 10.3% durante el periodo de análisis, no ha tenido un comportamiento positivo en los últimos meses: la tasa del primer trimestre del año fue la mas alta de los últimos 14 años.

Gráfica 1. Tasa de desempleo en el país y el Bogotá



Fuente: GEIH Y ENH, Dane

Una de las características más desafortunadas del desempleo en Bogotá es que la mitad de los que lo padecen (265 mil) son jóvenes. Esta gran incidencia de la juventud en el desempleo no se explica por diferencias en educación, porque los jóvenes tienen en promedio un año más de educación que los adultos; pero puede estar relacionada con factores de demanda (como la preferencia de los empresarios por contratar trabajadores con experiencia) o por factores de oferta (como el mayor salario de reserva<sup>12</sup> que demandan los jóvenes que no son cabeza de hogar). En efecto, los jóvenes que viven en casa de sus padres pueden rechazar la alternativa de

<sup>12</sup> Aquel salario por encima del cual al individuo le compensa trabajar o también puede ser definido como el máximo por el que el trabajador no está dispuesto a participar en el mercado de trabajo.

un trabajo informal y tomarse un tiempo hasta encontrar un trabajo formal que les genere mayor bienestar. En contraposición, cuando quedan cesantes, la informalidad es la única opción disponible para algunos trabajadores que ya tienen responsabilidades familiares y no tienen ingresos adicionales<sup>13</sup>. Con el agravante de que estos trabajadores corren el riesgo de quedarse atrapados en estos trabajos de baja calidad y no transitar hacia trabajos formales donde pueden tener una mayor proyección en el futuro<sup>14</sup>. El ejercicio econométrico que se encuentra en el Anexo 1, es consistente con las hipótesis anteriores<sup>15</sup>. De todas maneras, el hecho de que los jóvenes no sean los únicos que padecen la falta de empleo, no es un aliciente, y se requieren políticas que impulsen la mayor capacitación o la inserción laboral de este grupo.

La hipótesis del salario de reserva también puede contribuir a explicar las altas tasas de desempleo en las mujeres que no son jefes de hogar y los trabajadores con educación terciaria<sup>16</sup> y la alta participación de los jefes de hogar y de los pertenecientes a hogares del quintil 1 dentro de los trabajadores informales (los jefes de hogar tienen una participación de 52% entre los informales independientes y de 39% en la PET y los trabajadores del quintil 1 tienen una participación de 12% entre los informales independientes y 10% en la PET).

De todas maneras, es importante anotar que el análisis anterior no descarta el que las altas tasas de desempleo entre las mujeres, los migrantes y los trabajadores de bajos ingresos y que viven en zonas marginales, sean también el resultado de conductas discriminatorias por parte de los empresarios. Estas conductas indican que no se están contratando los trabajadores más eficientes y, por lo tanto, su abolición generaría aumentos importantes en productividad.

#### **b) Tasa de participación laboral e inactividad**

En Bogotá, la tasa de participación laboral es del 69%, superior a la del total del país (63%). Esta tasa también es superior a la de otras ciudades e América Latina como Santiago (61.7%, INE), Lima (67%, INEI), México (62.4%, INEGI) y Quito (63.9%, INEC). En particular, la tasa de participación femenina es relativamente alta en este contexto (63%). Sin embargo, esta alta tasa de participación ha caído en 5 puntos porcentuales desde finales del 2014, como se indica en la Gráfica 2.

La reducción en la tasa de participación nacional aunque más marginal, ha sido objeto de gran discusión por parte de los analistas económicos, no sólo por su dimensión en términos absolutos (el total de personas inactivas se incrementó en 716 mil personas en el segundo trimestre del año), sino también porque la reducción reciente (de 64.3% a 62.9% en el segundo trimestre) contrasta con la reciente migración venezolana. En efecto, era de esperar que la migración

<sup>13</sup> Sólo el 1% de los desempleados tiene acceso a seguro de desempleo

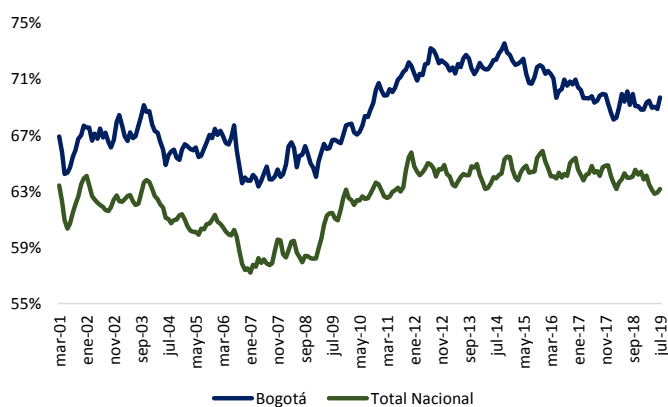
<sup>14</sup> El cuentapropismo trae problemas en el largo plazo como los desincentivos a la educación, la falta de hábitos disciplinarios (cumplir con un horario, obedecer órdenes de un jefe etc) que posteriormente se traducen en la imposibilidad de transitar de un trabajo como cuentapropista a un trabajo asalariado.

<sup>15</sup> La importancia del factor experiencia en el desempleo juvenil se corrobora porque los jóvenes bogotanos tienen una probabilidad 161% más alta de ser desempleados y no empleados formales que los trabajadores más adultos, aún después de controlar por factores como el nivel educativo y su posición en el hogar (ser o no jefes). La hipótesis del alto salario de reserva de los jóvenes que no son cabeza de hogar, se corrobora con el alto coeficiente que tiene la interacción entre la variable jóvenes con la variable jefe de hogar.

<sup>16</sup> Estos dos grupos pueden tener otras fuentes de protección que les permitan disponer de un tiempo prudencial para encontrar un empleo

incrementara la participación laboral porque los migrantes tienen una necesidad mayor de participar en el mercado laboral<sup>17</sup>. Entre las explicaciones plausibles se encuentran el choque petrolero y efectos de segundo orden del choque migratorio.

**Gráfica 2. Tasa global de participación en el país y en Bogotá**



Fuente: GEIH Y ENH, Dane

De todas maneras, es importante tener en cuenta que una menor o mayor tasa de participación no tiene una implicación positiva o negativa per sé porque, por ejemplo, la reducción reciente en la participación laboral, puede estar indicando una mayor participación de los jóvenes en el sistema educativo. Debido a la dificultad de interpretar los resultados de la tasa de participación, en el resto de este trabajo se procura analizar de manera separada a los inactivos que no estudian ni trabajan de aquellos que son estudiantes, trabajadores en edad de retiro, retirados y discapacitados permanentes para trabajar. En total, de 2.1 millones de inactivos que hay en Bogotá, 1.6 millones pertenecen al primer grupo y 500 mil no estudian ni trabajan; lo que es una cifra considerable si se considera que el número de desempleados es de 560 mil. De todas maneras, el término “no estudian ni trabajan” continúa siendo inexacto porque este es el agregado laboral que realiza más tareas en el hogar. En efecto, el 70% de sus integrantes dedican más de veinte horas de la semana al cuidado de menores de edad, discapacitados o al hogar.

Como es posible observar en el Cuadro 1, de las personas que no estudian ni trabajan el 77% son mujeres (385 mil mujeres). Corroborando lo anterior, el Anexo 1 indica que las mujeres tienen una probabilidad 58% más alta que la de los hombres de pertenecer a este grupo frente al de

<sup>17</sup> En efecto, de acuerdo con la GEIH, en el país hay 1.7 millones de personas que hace 12 meses o cinco años vivían en Venezuela, independientemente de su nacionalidad (de aquí en adelante esta es la definición para el término “migrantes”). Estos trabajadores migrantes tienen una tasa de participación de 74.5. El número de migrantes que estima la encuesta en Bogotá es de 328 mil y su participación laboral (83%), también es superior a la del total de la ciudad (69%).



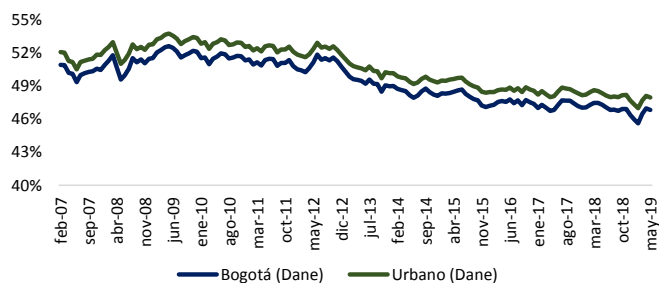
empleadas formales<sup>18</sup>. Estas estadísticas, y el hecho de que el 35% de este grupo quisiera tener un trabajo, pero no tiene disponibilidad<sup>19</sup>, indican que, existen factores culturales que recargan las labores del hogar en las mujeres y dificultan su ingreso al mercado laboral.

### c) Informalidad

El tercer componente básico para entender el rompecabezas laboral es la informalidad. La tasa de informalidad en Bogotá (42%, estimada con salud y pensiones), es inferior a la de otras ciudades del país como Barranquilla (57%), Bucaramanga (54%) y Cali (46%); y es ligeramente superior a la de Medellín (41.8%). De acuerdo con Arango y Flórez (2017), la relación entre los costos salariales y en particular el salario mínimo, y la productividad, es el principal causante de esta tasa de informalidad en la capital.

La comparación de estas tasas es difícil en el contexto latinoamericano por las diferencias en las metodologías utilizadas; pero la tasa de informalidad de Bogotá (42%), se encuentra en un rango alto cuando se compara con Santiago (25.9%, INE), (Lima 58.7%, INEI), Ciudad de México (49.7, INEGI), Rio de Janeiro (19.8% IBGE) y San pablo (19.1%, IBGE). Con respecto a su evolución, la Gráfica 3, que presenta la tasa de informalidad para Bogotá y para el total Nacional<sup>20</sup>, ilustra un descenso importante en los indicadores entre 2012 y 2015, que puede estar explicado por la reducción en los impuestos a la nómina<sup>21</sup> o por el crecimiento que experimentó la economía colombiana durante estos años. En los últimos meses, la tendencia decreciente de la tasa de informalidad se ha mantenido, tanto en el total nacional como en la capital.

**Gráfica 3. Tasas de informalidad en el país y en Bogotá**



Fuente: GEIH Y ENH, Dane

<sup>18</sup> La causalidad entre el ser cuidador e inactivo no es clara en este caso porque la cantidad de tiempo dedicado al hogar puede ser una causa o una consecuencia de la ausencia de un empleo en el mercado laboral.

<sup>19</sup> El porcentaje de personas que quisiera tener un trabajo entre los que no estudian ni trabajan y tienen disponibilidad para hacerlo podría ser muy superior si la sociedad como un todo redujera la alta carga de labores en el hogar que tiene el grupo en cuestión (mayores facilidades para el cuidado de niños y ancianos, alternativas de trabajo más flexible e igualdad de género en las responsabilidades del hogar).

<sup>20</sup> Gráfica estimada con la medida oficial del Dane. La estimación de la informalidad con la medida del Dane y con la medida de cotización a salud y pensiones es muy similar, pero la del Dane permite tener series de tiempo más largas

<sup>21</sup> De acuerdo con Fernández y Villar (2016) entre dos y cuatro puntos de la caída en la informalidad están asociados a la reducción de los impuestos a la nómina.

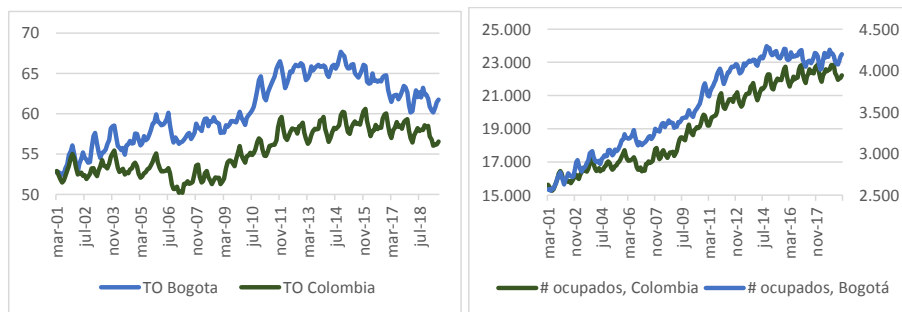
En las estadísticas del Cuadro 1 sobresale la alta participación de los trabajadores con educación primaria, los migrantes y los trabajadores del quintil más bajo en la informalidad. Corroborando lo anterior, en los ejercicios del Anexo 1 se observa que el bajo nivel de educación está asociado a una mayor probabilidad (64% más alta) de ser trabajadores informales y no formales frente a los que tienen educación secundaria, lo que se explica por la falta de opciones de subsistencia y por el hecho de que el trabajo como cuentapropistas no requiere un período de búsqueda de empleo<sup>22</sup>.

Así mismo, el Cuadro 1 indica que la participación de los migrantes en los asalariados informales es muy superior a la participación de este grupo en otras ocupaciones; y de acuerdo con el Anexo 1, los migrantes tienen 10 veces más probabilidad de ser informales asalariados y no trabajadores formales que los no migrantes. Esta situación se explica porque la legalización del estatus migratorio y la homologación de títulos de los migrantes dificultan la consecución de un trabajo formal, pero su nivel educativo les permite encontrar trabajo como asalariados (informales), opción que probablemente no está abierta para los trabajadores de muy baja educación e ingresos.

#### d) Empleo

Por último, para entender el mercado laboral de la capital, conviene analizar las principales características del empleo. En Bogotá existen 4.1 millones de ocupados de los cuáles, 2.6 millones son asalariados y 1.5 millones son trabajadores independientes. Dentro de los asalariados, la mayoría son formales (80% o 2 millones); mientras que, entre los independientes, la mayoría son informales (73% o 1.1 millones). La tasa de ocupación en la capital se viene reduciendo desde el 2015 y en el último semestre el crecimiento del número de ocupados fue tan sólo del 1%.

**Gráfica 4. Tasa de ocupación y número de ocupados**



Fuente: Dane

<sup>22</sup> El 90% de los desempleados busca un trabajo como asalariado.

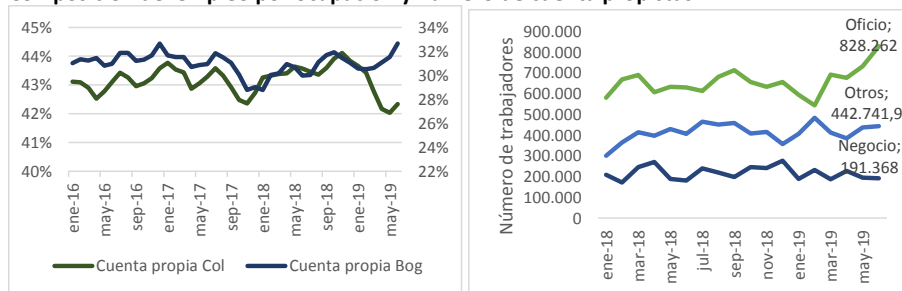
En Bogotá, el 79% del empleo lo genera el sector servicios; el 7%, el sector de la construcción, y el 14%, la industria manufacturera. El lánguido crecimiento del número de ocupados se explica principalmente por el también lánguido crecimiento en el número de ocupados del sector servicios y la menor absorción laboral del sector manufacturero, que se contrarrestó parcialmente con un mayor dinamismo del sector de la construcción.

**Cuadro 2**  
**Empleo en Bogotá por sector**

	I sem 2018	I sem 2019	Crecimiento	Contribución
Ocupados (número)	4,094	4,137	1.05%	
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	25	20	-20%	-0.12
Explotación de minas y canteras	11	17	60%	0.15
Industria manufacturera	608	570	-6%	-0.92
Suministro de electricidad, gas y agua	18	16	-9%	-0.04
Construcción	208	279	34%	1.71
Comercio, hoteles y restaurantes	1,148	1,179	3%	0.74
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	381	353	-7%	-0.66
Intermediación financiera	108	131	21%	0.56
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	629	590	-6%	-0.93
Servicios comunales, sociales y personales	959	982	2%	0.56

A nivel de posición ocupacional, se contabilizan 2.3 millones de asalariados del sector privado, 1.3 millones de cuentapropistas, 157 mil trabajadores del sector público, 152 mil empresarios y 140 mil empleados del servicio doméstico. Como se observa en la Gráfica 5, estas cifras son el resultado de una recomposición ocupacional a favor del cuentapropismo, que contrasta con la reducción en este grupo que se ha observado a nivel nacional. Una posible explicación a lo anterior es que el desaliento que ha obligado a los trabajadores a salir del cuentapropismo se ha visto contrarrestado en Bogotá por una tercerización de los trabajos asalariados o por el auge en la generación de empleo de las plataformas digitales, que se contabilizan dentro de los trabajadores de realizan oficios (taxistas, mensajeros plomeros).

**Gráficas 5A y 5B**  
**Composición del empleo por ocupación y número de cuenta propistas**



Fuente: GEIH

Con respecto a las condiciones laborales de cada grupo, en el Cuadro 3 es posible observar que el gobierno, el empresariado y el sector privado son las categorías ocupacionales que presentan mayores niveles de ingresos, satisfacción y estabilidad laboral. De manera consistente con lo anterior, los trabajadores de estos sectores tienen también mayor educación y experiencia (aproximada por la edad)<sup>23</sup>. En el otro lado del espectro, se encuentran los trabajadores cuenta propia y trabajadores domésticos. El Cuadro 3 también permite analizar los asuntos de género. El sector gobierno es el que tiene una mayor equidad de género; en el sentido de que el porcentaje de mujeres contratadas (48%) es alto y que la brecha salarial por hora en este sector es incluso negativa<sup>24</sup>. Por el contrario, entre los empresarios, la participación femenina es menor (30%) y la brecha de ingresos superior (los empresarios ganan por hora, en promedio 28% más ingresos que las empresarias).

**Cuadro 3. Composición del empleo por categoría ocupacional en Bogotá**

	PET	Asalariados sector privado	Asalariados sector público	Servicio doméstico	Cuenta propia	Empresarios
# personas	6,786,642	2,314,014	157,243	140,442	1,309,601	152,631
Satisfacción trabajo	75%	75%	89%	74%	70%	85%
Estabilidad	44%	80%	91%	70%	57%	81%
Ingresos laborales (millones)	1.60	1.70	3.60	0.80	1.20	2.50
Horas trabajadas / semana	47	48	48	38	44	56
Ingresos laborales hora	8,432	8,314	16,773	4,731	7,452	14,538
Años de educación	11	12	16	8	10	11
Edad promedio (experiencia)	40	35	43	46	44	45
% Mujeres	52	45	48	97	45	30
Brecha de género en ingresos por hora	1.1	1.0	0.9	1.3	1.2	1.3

Fuente: GEIH

Para complementar el análisis de las brechas de ingresos, el Grupo de Gráficas 6 presenta la comparación entre las distribuciones de ingresos por hora de las poblaciones vulnerables (líneas rojas) con las de el resto de la población (líneas azules). De acuerdo con estas gráficas, las poblaciones vulnerables no tienen ingresos significativamente menores en el mercado asalariado, pero sí en el mercado independiente (entre los independientes las líneas rojas se encuentran a la izquierda de las azules). Lo anterior se explica porque el salario mínimo opera sobre los asalariados formales e incluso sobre los asalariados informales (efecto faro)<sup>25</sup>; mientras que los independientes tienen una mayor flexibilidad salarial. El Grupo de Gráficas 6 también pone de presente que las mayores diferencias salariales se presentan entre los migrantes, y en menor grado en la población femenina; mientras que las diferencias son muy sutiles para el grupo de jóvenes.

<sup>23</sup> Aunque en comparación con los asalariados privados, los empresarios son ligeramente menos educados y más experimentados

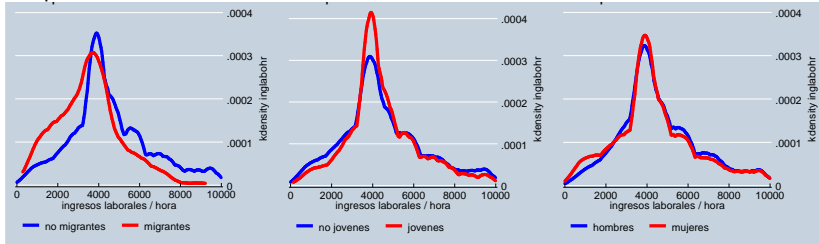
<sup>24</sup> Sin controlar por características observables. Es posible que las mujeres trabajen menos horas y sean más eficientes en el trabajo, lo que podría ocasionar malinterpretaciones en este indicador

<sup>25</sup> El salario mínimo irradia también a las informales porque, por ejemplo, los empresarios no quieren enfrentar demandas laborales

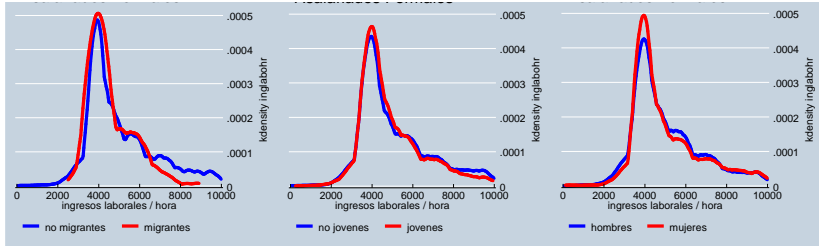
## Grupo de Gráficas 6.

### Distribución de ingresos laborales por hora en los grupos vulnerables

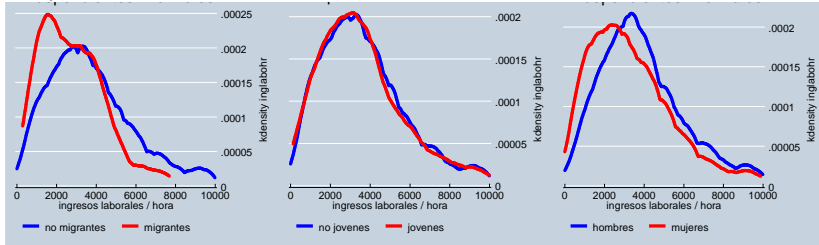
#### Ocupados



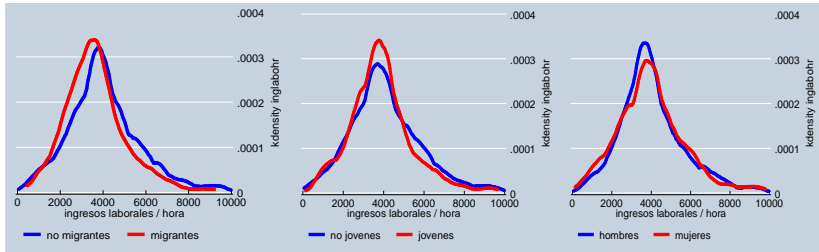
#### Asalariados formales



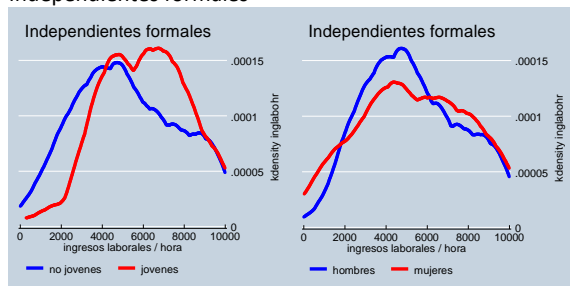
#### Independientes informales



#### Asalariados informales



## Independientes formales



### e) Resumen de la sección

En resumen, esta sección pone en evidencia que el análisis del mercado laboral no es completo si no tiene en cuenta la informalidad y la inactividad, que en ocasiones son versiones diferentes del mismo fenómeno. En este sentido, podría afirmarse que en realidad la tasa de desempleo debería calcularse como la razón entre todos aquellos que quieren trabajar sobre la población en edad de trabajar; esto es, además de los desempleados, los informales asalariados (asumiendo que es decisión del empresario el régimen de seguridad social que sigue el empleado), los inactivos que no estudian ni trabajan pero que quisieran trabajar (35% de los inactivos), y los trabajadores informales independientes que quisieran tener un trabajo formal (45% de los informales). La tasa de desempleo analizada bajo esta perspectiva no sería del 11.9% sino del 27%. El uso de una métrica más amplia del desempleo sería más apropiado para analizar incidencia de los grupos vulnerables en el desempleo, e incluso para realizar análisis macroeconómicos más acertados. Un ejemplo de lo anterior es el informe reciente del Fondo Monetario Internacional para América Latina, que incluye el impacto de la informalidad en el coeficiente de Okun, que tradicionalmente mide la relación entre el desempleo y el ingreso (REO (FMI), 2019)

### 2) Políticas para enfrentar los problemas laborales

Tradicionalmente, las autoridades locales han delegado la responsabilidad de los temas laborales a los gobiernos nacionales; pero recientemente las ciudades han venido asumiendo un papel cada más protagónico en este tema mediante estrategias que se gestionan en articulación con el sector empresarial, las autoridades locales y nacionales y las instituciones educativas y de formación para el trabajo. Igualmente, las ciudades han venido implementando políticas orientadas a generar oportunidades equitativas para las poblaciones vulnerables. Teniendo en cuenta que las políticas para enfrentar un problema deben obedecer a sus causas; la presente sección sintetiza las principales causas de los principales problemas laborales (el desempleo, la inactividad y la informalidad) y esboza políticas para enfrentarlas. De manera complementaria, el Anexo 2, presenta planes que han implementado otras ciudades del país y del mundo para remediar esta situación, y que hacen referencia a varias de las propuestas que se presentan a continuación.

### a) Razones detrás del desempleo y políticas para enfrentarlo

En el año 2012, el Banco de la República realizó una encuesta entre los expertos del mercado laboral sobre las causas del desempleo en Colombia (Arango et al, 2012). Las principales razones que se arguyeron en esta encuesta fueron las siguientes (en orden de importancia): el desemparejamiento entre habilidades; los costos laborales con respecto a los de capital (incluyendo salario mínimo y costos de despido); las fallas en los mecanismos de información y la baja movilidad laboral; factores económicos como el ciclo de negocios, la asignación entre sectores y la tasa de cambio, y la indivisibilidad de la jornada laboral. A estos factores habría que añadir el impacto de la migración venezolana, que no era relevante en el momento de la encuesta.

Estas razones pueden dividirse entre aquellas que son de corte macroeconómico y de resorte del gobierno nacional, y aquellas sobre las cuáles las autoridades locales tienen más margen de acción. Para analizar el primer grupo, resulta muy útil el trabajo de Arango y Flórez (2017), que realiza estimaciones de la tasa de desempleo como función de la relación entre el salario mínimo sobre el mediano (medida que aproxima que tan desalineado está el salario mínimo de la productividad local<sup>26</sup>), los costos no salariales, un índice de desempeño económico (ISE) y la tasa de interés (que aproxima el costo de uso del capital, Cuadro 4).

**Cuadro 4. Estimaciones del desempleo**

Ciudad	SM sobre mediana	SM sobre percentil 70	ISE	Tasa de interés	Costos no salariales	R <sup>2</sup> ajustado
23 ciudades		0.07*	-0.33**	0.12***	0.02	0.47
Bogotá		0.14***	-0.33**	0.34***	0.03	0.46
23 ciudades	0.15***		-0.34**	0.13***	0.03*	0.51
Bogotá	0.11***		-0.45**	0.37**	0.06*	0.41

Fuente: Arango y Flórez (2017)

#### i. Los costos laborales

Las estimaciones realizadas por Arango y Flórez, que se presentan en el Cuadro 4, muestran que el desempleo en Bogotá depende en gran medida de los costos salariales y no salariales, aunque no es claro que el impacto sea más grande que el observado en el agregado nacional urbano (23 ciudades)<sup>27</sup>. Los resultados anteriores indican la importancia de que Bogotá apoye aquellas políticas que reduzcan los costos laborales salariales y no salariales. En este sentido, debe

<sup>26</sup> Alternativamente se utiliza la mediana del percentil 70.

<sup>27</sup> De acuerdo con la CCB para los empresarios de la capital es más importante la limitación de disponibilidad de mano de obra que la de los costos laborales a la hora de contratar trabajadores.

analizarse con mucho detalle aquellas iniciativas de aumentar el costo de las horas extras y eliminar la deducción tributaria a los costos laborales formales<sup>28</sup>.

La importancia de los costos laborales y la dificultad que tienen las autoridades locales para actuar en este campo ha llevado con frecuencia a la idea de subsidiar la contratación de trabajadores formales<sup>29</sup>. Este tipo de políticas podría ser efectivo si se comprueba que el mercado está segmentado y que las contrataciones formales aumentan automáticamente la productividad de los trabajadores. Por el contrario, estos proyectos podrían tener una relación costo beneficio negativa y efectos no sostenibles en el tiempo, si las diferencias en productividad se deben a otros factores como la falta de acceso al crédito (Quintín y Amaral, 2006).

#### ii. El ciclo económico nacional y el costo de uso del capital

En el trabajo de Arango y Flórez (2017) también es posible observar que el desempleo tiene una relación negativa y significativa con el índice de seguimiento económico a nivel nacional y una relación positiva con la tasa de interés. El primer hallazgo comprueba que los efectos del ciclo sobre la demanda laboral (el crecimiento económico aumenta la demanda de empleo) son más grandes que los efectos del ciclo sobre la oferta laboral (el crecimiento económico aumenta el salario de reserva, o hace menos necesaria la participación laboral). El segundo hallazgo sustenta la relevancia del efecto ingreso del capital (cuando el capital se hace más barato, aumenta la productividad y se reduce el desempleo) y reduce la relevancia del efecto sustitución (cuando el capital se hace más barato se sustituye capital por trabajo); en concordancia con los hallazgos de (Hamman, Lozano y Mejía, 2011)

La implicación de estos hallazgos para las autoridades locales es que deben abogar a favor de políticas que impulsen el crecimiento del país como un todo y en contra de políticas que encarezcan el acceso al capital, como los topes a las tasas de interés del microcrédito o los controles a las centrales de riesgo. Sin embargo, el Distrito también puede jugar un papel activo en la reducción del costo de financiamiento del capital, y en particular, en el mayor acceso al crédito formal para las microempresas.

#### iii. El crecimiento económico local

El segundo grupo de políticas comprende aquellas que son del resorte de las autoridades locales. La primera de ellas es el crecimiento de la ciudad. La Gráfica 7 presenta la relación que existe entre las tasas de crecimiento de la economía y del desempleo a nivel local (coeficiente de correlación -72%), que confirma la importancia del crecimiento de la ciudad para reducir los

<sup>28</sup> La reducción a la exención tributaria a los costos laborales formales se encuentra prevista en la normatividad del Simples

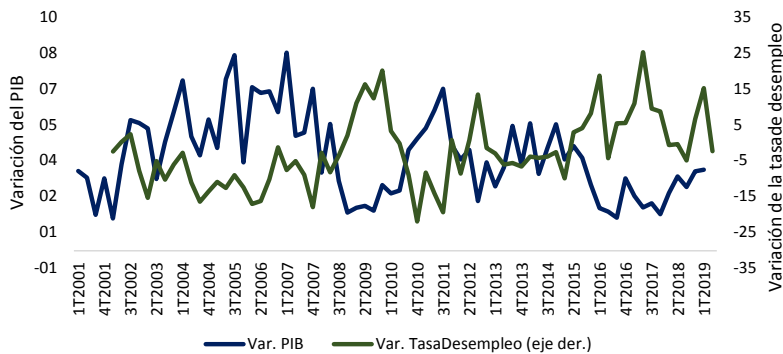
<sup>29</sup> Al respecto vale la pena mencionar las evaluaciones de impacto que realizaron Grimm y Paffhausen (2014) para dos programas para promover el empleo en Turquía. Uno estaba enfocado a la reducción en las contribuciones de seguridad social por cada trabajador adicional contratado, mientras que el otro programa se llevó a cabo a través de la concesión de vouchers que permitían a los empleados acceder a puestos de trabajo y a programas de entrenamiento. Se encontró que el primer programa tuvo impactos positivos y substanciales sobre la generación de empleo y el crecimiento de la empresa. Por el contrario, el segundo programa no tuvo impactos sobre la ocupación de los beneficiarios del programa. Esto puede explicarse porque en el primer programa los empleadores podían escoger libremente a sus empleados, mientras que en el segundo esta opción no estaba disponible y el perfil de los trabajadores podía no encajar con la empresa, dificultando su adaptación.



problemas laborales. El crecimiento de la economía de la capital, si bien ha sido positivo y superior al crecimiento del país en los últimos años, no ha sido suficiente para absorber las necesidades de empleo; y el principal reto al que se enfrenta el próximo alcalde es la necesidad de dinamizar el crecimiento económico de Bogotá de manera sostenida.

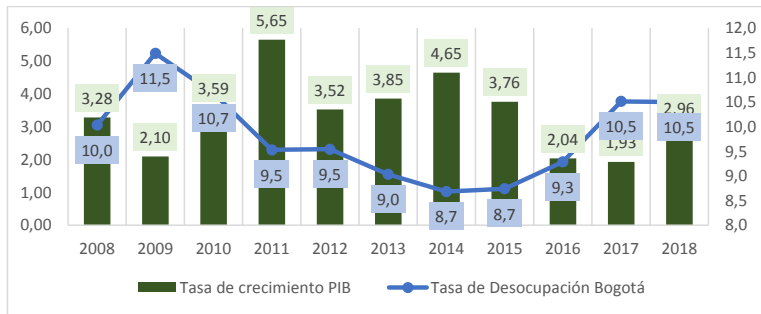
A pesar de que las fórmulas para aumentar la productividad exceden los límites de este trabajo, vale la pena citar las políticas que sugiere el Banco Mundial (2015) para atraer y asegurar la permanencia y la expansión de las firmas en la ciudad: 1) Instituciones y regulación: sistemas de información unificados sobre marcos regulatorios, zonas amigables para los negocios con incentivos tributarios, acompañamiento en la solicitud de licencias y permisos. 2) Infraestructura y tierra: provisión de bienes públicos como electricidad, agua, internet, etc. 3) Habilidades e innovación: mejorar el sistema educativo de la ciudad con un enfoque de pertinencia de acuerdo con lo que el mercado laboral requiere, atracción del talento humano a la ciudad, crear lazos entre universidades y entidades privadas. 4) Apoyo empresarial y financiamiento: mostrar la ciudad como segura para invertir a través de la presentación de análisis de mercados y de competitividad, etc., y hacer alianzas con el sector privado para atraer más capitales a la ciudad.

**Gráfica 7A. Tasas de crecimiento de la economía y de la tasa de desempleo en Bogotá**



Fuente: GEIH y cuentas nacionales, Dane

**Gráfica 7B: Tasa de crecimiento y tasa de desempleo en los 10 últimos años**



Fuente: CCB

#### iv. Desbalances entre la oferta y la demanda laboral

Otro factor señalado por la encuesta de causas del desempleo del Banco de la República es el desbalance entre la oferta y la demanda laboral. Un detallado trabajo de brechas de recurso humano realizado por la CCB<sup>30</sup>, identificó que en Bogotá hay falta de recurso humano con conocimientos y competencias debido a la existencia de brechas en la formación del talento humano en diversos sectores productivos. Este trabajo realizó un análisis cualitativo con elementos cuantitativos de la oferta y demanda de empleo que incluye: una caracterización del sector productivo; un análisis de las características del personal empleado y de los salarios percibidos; un análisis de la demanda de empleo teniendo en cuenta no sólo la demanda actual sino también los clústeres donde la ciudad podría ser más productiva y las necesidades de empleo de estos sectores a nivel internacional<sup>31</sup>; y un cruce entre la oferta y la demanda. De acuerdo a este análisis las mayores brechas se encuentran en la pertinencia de la educación (26,2%), seguido de la brecha de calidad en competencias técnicas (21,39%), las brechas de cantidad explicadas por la baja capacidad de atracción y retención del capital humano relevante del sector (16,57%) y el déficit de oferta de programas de formación (14%).

Estos resultados son consistentes con los de la encuesta de Manpowergroup<sup>32</sup> (2018) a nivel nacional. De acuerdo con esta encuesta, para el 42% de los empleadores colombianos fue imposible encontrar trabajadores con las habilidades requeridas por razones como: la falta de experiencia (34%), la falta de aplicantes (21%) y la falta de habilidades técnicas demandadas (17%). Este indicador de escasez de talento es ligeramente inferior al observado a nivel mundial (45%), pero su comportamiento en el tiempo es algo errático (menor en 8 puntos porcentuales al del año pasado, pero superior en 12 puntos porcentuales al registrado en 2013). A nivel desagregado, las grandes empresas reflejan mayores dificultades para encontrar talento que las micro (53% vs 37%), y los sectores en los que es más difícil conseguir personal en el país son la manufactura (operadores de máquinas), los oficios manuales calificados (electricistas, soldadores, mecánicos),

<sup>30</sup>[https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/38/discover?filtertype=subject&filter\\_relational\\_operator=equals&filter=Cierre+de+brechas](https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/38/discover?filtertype=subject&filter_relational_operator=equals&filter=Cierre+de+brechas)

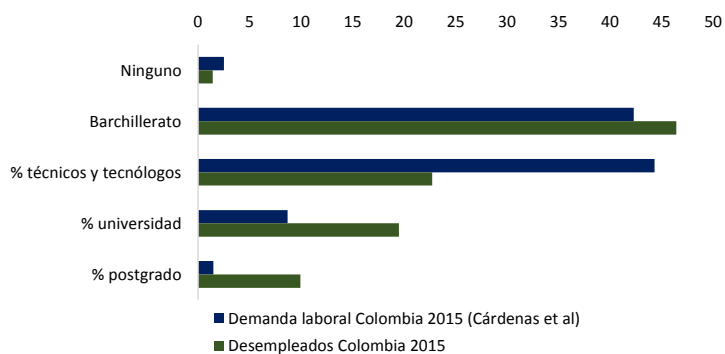
<sup>31</sup> Información de: el sistema público de empleo, las agencias de gestión de empleo, encuestas a las principales empresas del sector, centros de formación y gremios y de los cazatalentos.

<sup>32</sup> <https://go.manpowergroup.com/talent-shortage-2018#shortagebycountry>

la gerencia y los altos ejecutivos, el transporte (camioneros, distribución, construcción, transporte público) y los representantes de ventas.

Para realizar corroborar los resultados anteriores, se realizó una comparación la oferta y la demanda de empleo estimada realizada por Cárdenas, Guataquí y Montaña (2015,) con técnicas de “rascado de datos” (*web scrapping*), para el total del país. La Gráfica 8 presenta las diferencias entre la demanda, estimada por los autores referidos, y la oferta, que corresponde al grupo de los desempleados. De acuerdo con esta gráfica, existe un exceso de oferta de trabajadores con bachillerato y educación universitaria, mientras que existe un déficit en la cantidad de técnicos y tecnólogos que requiere el país.

**Gráfica 8. Estructura de educación de la oferta y la demanda laboral en Colombia**

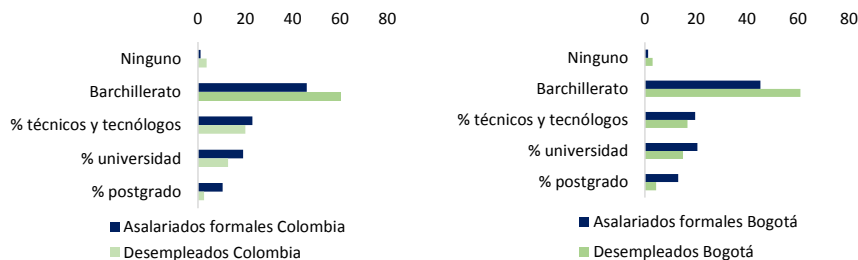


Fuente: Cárdenas, Guataquí y Montaña (2015) y GEIH (2015)

Desafortunadamente, no contamos con las estimaciones de demanda laboral para Bogotá. Sin embargo, utilizando la estructura de educación de los trabajadores asalariados formales como proxy de la demanda laboral<sup>33</sup>, encontramos en la Gráfica 9 que el desbalance es menor en la capital que en total del país, como sugieren Cárdenas, Hernández y Torres (2014). Los resultados, también sugieren que, en la capital, los excesos de demanda se incrementan con el nivel educativo.

<sup>33</sup> Guataquí et al encuentran que la relación entre los trabajos demandados y la estructura de ocupaciones es muy estrecha (coeficiente de correlación de 75%) Este porcentaje debe ser más alto para Bogotá donde la cantidad y la calidad de las observaciones recogidas por los autores es mayor. Sin embargo, la gran diferencia que existe entre la demanda laboral y la estructura de los asalariados formales en el segmento de técnicos y tecnólogos amerita un análisis mas detallado de este tema y sugiere la necesidad de replicar los ejercicios de “web scrapping” para el caso de Bogotá.

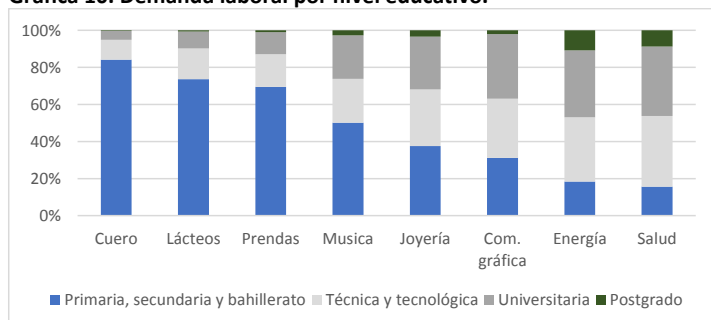
**Gráfica 9. Estructura de educación de los trabajadores asalariados formales y la demanda laboral**



Fuente: GEIH (2018.I-2019.I)

Complementando la información anterior, los resultados, que se presentan en la Gráfica 10, indican que, si bien existen algunos sectores que requieren trabajadores con niveles bajos de educación como el sector de cueros, lácteos y el de prendas de vestir; existen otros sectores que demandan altos niveles de educación como el de joyería, comunicación gráfica, energía y salud.

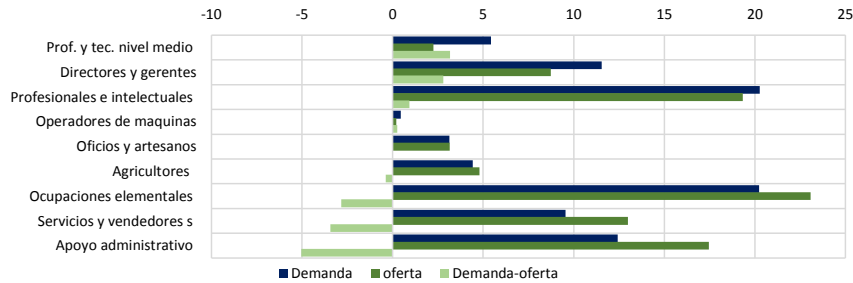
**Gráfica 10. Demanda laboral por nivel educativo.**



Fuente: estudio de brechas de talento. Cámara de Comercio de Bogotá

Para analizar el desbalance laboral en términos de competencias realizamos un ejercicio similar al anterior que compara los oficios en los cuáles se desempeñan los trabajadores formales y los oficios en los cuáles se busca empleo. Los resultados, que se presentan en la Gráfica 11, indican que existe un desbalance entre la oferta y la demanda laboral que aumenta con el nivel educativo que requieren los diferentes oficios, corroborando la importancia de los esfuerzos en educación y capacitación en la capital. Estos resultados son consistentes con la Encuesta de Clima de Negocios 2017-2018 de la Cámara de Comercio de Bogotá, según la cual los cargos de mayor consecución son los directivos debido a la experiencia específica requerida y a la extensión de los procesos de selección; los vendedores y encargados de salud ocupacional por la baja remuneración; los operarios por la necesidad de personal especializado y la contabilidad, porque los candidatos prefieren desempeñarse como independientes.

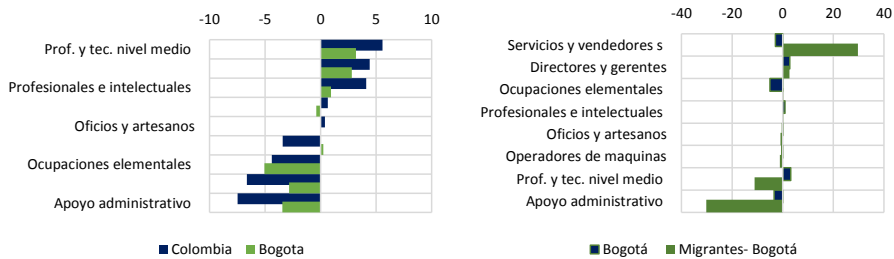
**Grafica 11. Estructura del empleo y de la búsqueda de empleo por ocupaciones en Bogotá**



Fuente: GEIH

Así mismo, la Gráfica 12 indica que el desbalance es menor en Bogotá que en el resto del país y mayor entre los migrantes que llegan a la ciudad. En particular, estos últimos tienden a buscar más trabajo como apoyo administrativo, cuando la mayor proporción de migrantes asalariados se desempeña como vendedores o trabajadores del sector servicios. Es posible que estas discrepancias sean aún mayores a las estimadas porque los migrantes ajustan su búsqueda de empleo a lo que ofrece el mercado; como lo sugieren las estimaciones de la correlación de oficios entre búsqueda de empleo y experiencia (50% para migrantes versus 76% para el total de la población colombiana)<sup>34</sup>.

**Gráfica 12. Excesos de demanda de oficios**



Fuente: GEIH

Por último, es importante tener en cuenta que los empresarios también tienen demandas específicas por habilidades no cognitivas y que estas preferencias pueden ser incluso más fuertes que sus requerimientos por habilidades cognitivas. Un ejemplo sobresaliente es la importancia que le da la demanda de empleo a la presentación personal. En efecto, 65% de las vacantes encontradas por Cárdenas et al (2015) hacen referencia a este aspecto, como se indica en el

<sup>34</sup> La correlación se estimó a 2 dígitos y todas son significativas al 1%.

Cuadro 5. La gran ventaja, de estas habilidades no cognitivas es que, por lo general, requieren menores inversiones para su ajuste.

**Cuadro 5. Habilidades no cognitivas requeridas a nivel nacional**

Habilidad	% de vacantes	Habilidad	% de vacantes
Presentación personal	65.5	Proactividad	4
Servicio	32.3	Fluidez	3.3
Paquetes estadísticos	28.2	Compromiso	2.6
Comunicación	13.9	Honestidad	1.5
Seguridad	8.7	Agilidad	1.4
Actitud	8	Puntualidad	1.0
Responsabilidad	6.9	Ortografía, Matemáticas y redacción	0.9
Mercadeo	6	Emprendimiento	0.9
Liderazgo	4.9	Tolerancia	0.5

Cárdenas, Guataquí y Montaña (2015)

El resumen de este análisis de desbalances laborales es que, si bien Bogotá cuenta con la mayor oferta de instituciones de educación superior tanto para la formación técnica como para la profesional; tiene un déficit importante en el acceso a la educación superior. Así mismo, existe un problema de calidad y pertinencia en la formación técnica y tecnológica. Estas razones justifican que la administración distrital pase a jugar un papel protagónico en la formación y retención de un talento humano en articulación con el sector empresarial, las autoridades locales y nacionales y las instituciones educativas y de formación para el trabajo y el desarrollo humano. En particular, se hace necesario facilitar la inserción laboral de los jóvenes mediante acciones que: faciliten un mayor acceso a la educación superior técnica y profesional, reduzcan la deserción, faciliten la vinculación al mercado laboral en ocupaciones de calidad, promuevan el emprendimiento y mejoren la información sobre las oportunidades y necesidad del mercado laboral, entre otras acciones. En resumen, es de vital importancia que la administración distrital fortalezca la formación técnica y tecnológica, haciéndola más pertinente y de calidad.

En este sentido, preocupan las reducciones en la matrícula universitaria que se han observado recientemente en la capital. Así mismo, se hace necesario un mayor conocimiento de la demanda de empleo local, lo que refuerza la importancia de continuar el esfuerzo que ha venido realizando la Cámara de Comercio en la identificación de brechas de talento; pero también invita a replicar a nivel local, ejercicios adicionales como la identificación de la demanda laboral a través de la información disponible en las redes digitales o “web scraping”. Una vez obtenido este conocimiento, el distrito podría exigir una mayor participación en la toma de decisiones del Sena a nivel local, y reforzar el diálogo con las universidades y los estudiantes para mejorar el proceso de toma de decisiones de oferta y demandas educativas. Finalmente, resulta fundamental implementar políticas para el desarrollo de habilidades blandas. En particular, y teniendo en cuenta la importancia que otorga la demanda de empleo a la presentación personal, vale la pena

citar el proyecto de la ciudad de Nueva York, que presta vestidos para las personas que vayan a pedir empleo<sup>35</sup>.

#### v. Sistemas de información laboral

Otra de las causas aducidas por los expertos para reducir el desempleo es el funcionamiento del mercado laboral, y en particular, la mayor disponibilidad de medios de información para agilizar la búsqueda de empleo. Al respecto, vale la pena anotar que el país ha sufrido una profunda transformación en ese tema, con la creación del sistema público de empleo, del cual Bogotá es el principal beneficiado. El Servicio Público de Empleo es una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, encargada de acercar a los colombianos a las oportunidades de trabajo formal y a los empresarios al talento humano idóneo<sup>36</sup>. De acuerdo con la página web de la Presidencia de la República, el servicio público de empleo ofrecía en junio de 2019 265.964 vacantes de empleos, de los cuáles el 76.2% se encontraban en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca. Así mismo, vale la pena resaltar la acción que han tomado las cajas de compensación con los servicios de intermediación laboral que presta servicios de registro de vacantes, búsqueda de perfiles acordes con las necesidades de las empresas, remisión de hojas de vida, capacitación para adaptar los perfiles a la demanda laboral y acompañamiento a los procesos de desvinculación laboral<sup>37</sup>.

Sin embargo, la GEIH indica que, aún en la capital, un 22% de los trabajadores busca empleo por medio de familiares, amigos y colegas (vs 24% en el total del país). Este indicador es menor en los jóvenes (16%) que cuentan con menos conexiones para la búsqueda de empleo; y mayor en los migrantes (37%) y en los trabajadores con menor educación (47%). Así mismo, de acuerdo con la encuesta de demanda laboral del Dane (SDDE, 2012), el 59.5% de las empresas en Bogotá encuentran el personal vacante mediante recomendaciones del personal o de un tercero; y de acuerdo con una Encuesta Realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>38</sup>, en el 2017 55% de las empresas utilizan las recomendaciones como medios para buscar persona. Una propuesta para este tema sería mejorar y extender el servicio público de empleo y hacerlo disponible por localidad, dado el alto componente regional del desempleo que se observó en los mapas de la sección II<sup>39</sup>.

#### vi. Factores recientes: la migración venezolana y las plataformas digitales

Finalmente, se encuentra el tema de la migración venezolana. Si bien, el porcentaje de venezolanos en la PET de la capital es del 5%, su participación laboral es mayor y, por lo tanto, su participación en el desempleo es también ligeramente superior (7%). Adicionalmente, es posible que existan efectos indirectos considerables porque los migrantes tienen, por lo general, una mayor necesidad de ingresos laborales y una menor posibilidad de contar con un trabajo formal.

<sup>35</sup> <https://newyork.dressforsuccess.org/get-involved/donate/>

<sup>36</sup> <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190606-Servicio-Publico-de-Empleo-ofrece-265864-vacantes-en-todo-el-pais.aspx>

<sup>37</sup> <https://www.colsubsidio.com/empresas/agencia-de-empleo>

<sup>38</sup> Clima de negocios 2017-2018. CCB

<sup>39</sup> La CCB anota que este es un pedido recurrente de las localidades, que se hace fundamental teniendo en cuenta el alto porcentaje de empresas que aún contratan a sus trabajadores por el método de recomendación.

Estas circunstancias los hace más propensos a entrar directamente como trabajadores informales o cuentapropistas, sin pasar por el desempleo. A su vez, la mayor oferta de empleo entre los trabajadores informales ocasiona una reducción en los ingresos de este segmento, a tal punto que desalienta el trabajo de los nacionales, que a su vez pasan a engrosar las filas de la inactividad y el desempleo<sup>40</sup>.

De todas maneras, el impacto de corto plazo de la migración no es la única perspectiva que hay que tener en cuenta. También es importante considerar que los migrantes venezolanos son más jóvenes (27 vs 34 años de los no migrantes), tienen en promedio más años de educación (9.4 vs 9.3), tienen mejor actitud hacia el trabajo y pueden aportar diversidad a las habilidades utilizadas en el proceso productivo. Sin embargo, estas habilidades no están siendo aprovechadas a cabalidad como lo mostraron los fuertes desbalances entre la oferta y la demanda de trabajo observadas en la población de migrantes; y, por lo tanto, su corrección puede traer importantes ganancias de productividad.

Existen varias políticas que pueden ayudar a una mejor incorporación de la mano de obra venezolana. Una de ellas es el aumento en la información de vacantes a nivel nacional en los principales puestos de migración. Esta mayor disponibilidad de información limitaría el ingreso de migrantes a la capital con habilidades para las cuáles existe un exceso de oferta; y, por el contrario, podría llenar excesos de demanda en otras partes del país<sup>41</sup>. Así mismo, la alta participación de los migrantes entre los informales asalariados indica que uno de los puntos fundamentales a solucionar es la legalización de la migración y en particular, la validación de títulos. Sin embargo, dado que es difícil establecer la calidad de la educación recibida sería posible reemplazar esta política con una mayor disponibilidad de exámenes de capacidades. Así mismo, es muy importante incluir a esta población entre la beneficiaria de becas de estudios, y podría considerarse un programa de fortalecimiento de la educación de los migrantes en las áreas que se considere necesario.

## **b) Determinantes de participación laboral/inactividad y políticas relacionadas**

Una pregunta frecuente es por qué puede ser benéfico para la ciudad aumentar el número de participantes en el mercado laboral, si es posible que este aumento incremente la tasa de desempleo. La respuesta más sencilla es que el desempleo es una estadística que no refleja la complejidad laboral del país y que una persona que trabaja en el mercado laboral tiende a generar más ingresos, e incluso más empleo, que una que no trabaja. En efecto, uno de los componentes de la función de producción es el trabajo, y su aumento genera un mayor

<sup>40</sup> No es posible corroborar esta hipótesis con los flujos de trabajadores porque no se trata de una encuesta de panel. Sin embargo, esta hipótesis es consistente con el crecimiento en la tasa de desempleo de 9.7 a 11.5 y en la tasa de inactividad de 31.1% a 31.5% entre los no migrantes; y la reducción en términos nominales de los ingresos laborales percibidos por los trabajadores informales.

<sup>41</sup> En Alemania, los refugiados están obligados a vivir en determinada localidad por un período de tres años. Si bien una política de este corte sería imposible de adoptar en Bogotá, el aumento en la información podría incentivar una mejor localización de los migrantes. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/content-international-protection/movement-and-mobility/freedom-movement>



crecimiento económico y desarrollo del mercado laboral; tal y como sucedió con la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Adicionalmente, el número de años de educación de los migrantes, las mujeres y los jóvenes es relativamente alto<sup>42</sup>; y, por lo tanto, su incorporación laboral puede generar ganancias adicionales de productividad.

De todas maneras, no hay que aumentar la participación laboral a cualquier precio. Por ejemplo, un resultado indeseable sería aumentar la participación laboral a costa de una mayor deserción escolar. En este orden de ideas, la labor del Distrito frente a los menores de 18 años (10% de los inactivos) o incluso frente a los menores de 29 (18% de los inactivos) debe ser incentivar su educación. Así mismo, tampoco se quiere incrementar la participación laboral a costa de dejar a los niños y los ancianos desprotegidos; sino generar las condiciones para que el trabajo del hogar y el del mercado laboral sean compatibles. Lo anterior indica que las políticas de cambio en los roles de género y de disponibilidad de jardines infantiles y de lugares de cuidado al adulto mayor, en las cuáles el Distrito tiene gran injerencia, podrían generar aumentos simultáneos en el bienestar y la productividad del país.

Para aumentar la participación laboral del grupo que tiene a su cargo la economía del cuidado, también resultaría de suma importancia el incremento en la flexibilidad laboral. En realidad, esta política es más del resorte del gobierno nacional, pero el distrito podría brindar apoyo al gobierno en los cambios legislativos que se requieran. Esta mayor flexibilidad laboral no solo implica apoyar contratos laborales más flexibles, sino la posibilidad de trabajar formalmente por horas como cuentapropista, a través, por ejemplo, de las plataformas digitales. Por las mismas razones, las soluciones en tiempos desplazamiento, en las que el distrito sí tiene injerencia directa, implican una mayor flexibilidad y acceso al mercado laboral.

Finalmente, vale la pena realizar una mención especial a la reincorporación de mujeres al mercado laboral. Existe un porcentaje de mujeres con altos niveles de educación que dejó la fuerza laboral para el cuidado de sus hijos. En promedio, el nivel de educación de estas mujeres es alto y el número de años disponibles para trabajar se ha incrementado, como resultado del aumento en la expectativa de vida. Sin embargo, su reincorporación al mercado laboral es difícil porque no tienen una historia laboral comparable con la de las personas que han trabajado de manera ininterrumpida. Lo anterior genera una especie de discriminación contra este grupo, cuya eliminación a través de políticas de capacitación y campañas de concientización podría generar importantes ganancias en productividad.

En consecuencia, la provisión de bienes públicos como jardines infantiles y centros de cuidado al mayor podrían aumentar la inserción laboral de la mujer en la capital.

### **c) Razones de la informalidad y políticas para enfrentarla**

---

<sup>42</sup> Los migrantes tienen 9.4 años promedio de educación vs 9.3 de los no migrantes; las mujeres 9.4 vs 9.2 de los hombres, y los jóvenes (18-28 años) tienen 12.1 vs 10.5 de los mayores de 28 años. GEIH, Bogotá, semestre 1 de 2019)

La informalidad laboral es un fenómeno complejo, que incluye una diversidad de actores y de razones para no tener un trabajo formal y, por lo tanto, es imposible combatirla con políticas generalizadas a toda la población. En trabajos que hemos realizado en Fedesarrollo (Fernández y Villar (2016) y Fernández, Gómez y Villar (2017)) identificamos cuatro tipos de informalidad, que obedecen a diferentes razones para ser y informal y que resultan básicos para formular recomendaciones de política<sup>43</sup>:

**Informalidad de subsistencia.** Los trabajadores informales de subsistencia son aquellos que quisieran trabajar en el sector formal (o no tienen preferencias particulares por la informalidad), pero se encuentran segmentados del mercado laboral por sus bajos niveles de productividad, entendida como una combinación de educación, experiencia y lugar de producción<sup>44</sup>. La productividad de estos trabajadores es tan baja que una disminución de los impuestos a la nómina o ajustes en el salario mínimo legal no harían mayor diferencia en su contratación. La informalidad de subsistencia tiende a ser mayor en economías de bajos ingresos y con predominio rural, pero también en economías de mayores ingresos con deficientes indicadores de distribución. De acuerdo con nuestras estimaciones la participación de la informalidad de subsistencia en Bogotá es del 34% versus 42% en el total del país.

La recomendación más clara a nivel estatal para enfrentar este tipo de informalidad es aumentar la productividad y la educación, pero estas políticas se tratan de soluciones a largo plazo. A corto plazo, una posible solución es formular esquemas de cuasiformalidad a partir de las contribuciones no periódicas o un monotributo especial para firmas muy pequeñas. A nivel distrital, resulta muy importante que la ciudad adopte como propios los objetivos de mejorar la educación pertinente y de calidad y el aumento de la productividad.

**Informalidad voluntaria.** Los trabajadores voluntarios informales son aquellos que deciden ser informales porque consideran que los beneficios de la informalidad son mayores que los del empleo formal. Este análisis costo beneficio incluye variables monetarias como el ingreso y los impuestos; pero también otras amenidades de la informalidad como la flexibilidad del trabajo, el deseo de no tener jefe y la independencia. Estos factores explican por qué la informalidad involuntaria es popular entre los trabajadores con ingresos relativamente altos que pueden comprar algunas de estas amenidades no monetarias y en países con bajos niveles de monitoreo y control. De acuerdo con nuestras estimaciones, la participación de la informalidad voluntaria es mucho más alta Bogotá (42%) que en el total del país (19%)

Las recomendaciones para enfrentar este tipo de informalidad a nivel distrital pasan por el mayor monitoreo y control y la mayor flexibilidad laboral. Estas políticas resultan más importantes para Bogotá que para el resto de las regiones dada la alta concentración de informalidad voluntaria en la capital. Para lograr un mayor monitoreo y control se hace fundamental un constante cruce entre la información de registro en las Cámaras de Comercio y los registros administrativos a nivel nacional. De otra parte, la flexibilidad del trabajo es un objetivo que parece más del resorte

<sup>43</sup> La metodología para estimar las participaciones de cada grupo se encuentra en los artículos citados

<sup>44</sup> Una ciudad improductiva típicamente no provee la infraestructura, las instituciones y el capital necesarios para que un trabajador sea más productivo y, por lo tanto, valorado. Este argumento no sólo aplica para ciudades, sino también para regiones y países.

del gobierno nacional, pero el Distrito puede contribuir apoyando programas como el de la provisión de mejores medios de transporte y lugares de cuidado de niños y ancianos.

**Informalidad inducida.** Los trabajadores que tienen una informalidad inducida están dispuestos a trabajar formalmente y tienen el nivel de productividad necesaria para ser empleados en este sector; pero se encuentran relegados a trabajos informales por barreras al mercado formal que pueden tomar la forma de los impuestos a la nómina y otros mecanismos de protección ‘excesiva’ al trabajador. La gran limitación en este punto es determinar qué es una protección excesiva. Parece claro que los trabajadores deben tener algún tipo de protección y que esta protección, tiende a mejorar la distribución del ingreso y la probabilidad de tener un trabajo decente. Sin embargo, ‘demasiada’ protección relativa a la productividad media, puede hacer la contratación muy onerosa, y aumentar la informalidad y el desempleo.<sup>45</sup> Dentro de este grupo también incluimos a los trabajadores afectados por discriminación laboral asociada a raza, género o nacionalidad<sup>46</sup>.

De acuerdo con nuestras estimaciones la participación de la informalidad inducida en Bogotá es del 34% versus 42% en el total del país. Los mecanismos para reducir este tipo de informalidad inducida, como reducir los impuestos a la nómina y controlar el salario mínimo, son también del resorte del Estado. Sin embargo, existen otras políticas que el Distrito puede implementar como la reducción de los costos y requerimientos legales para la inscripción y funcionamiento de que reducen la informalidad inducida empresarial y por ende la informalidad laboral, y en particular: revisar los costos anuales de inscripción de firmas y reducir el nivel o el número de tarifas del ICA y otros impuestos locales, agilizar los procedimientos que tienen que seguir las empresas para registrarse, obtener permisos y pagar de impuestos y contribuciones, controlar a los negocios de mayor tamaño relativo que no se encuentran registrados, y revisar las tarifas de registro en la Cámara de Comercio.

**Informalidad mixta.** Esta informalidad corresponde a aquellos trabajadores de subsistencia que tienen muy baja productividad, pero, al mismo tiempo manifiestan preferencias por el trabajo independiente, asimilándose en este sentido a la informalidad voluntaria. La principal recomendación en este sentido es limitar el sesgo en contra de la formalidad que tienen las políticas sociales que, de nuevo, es una medida del ámbito nacional. Sin embargo, el Distrito puede contribuir con aspectos que afectan muy particularmente este tipo de informalidad como la disponibilidad de jardines infantiles y centros de cuidado del adulto mayor y con un mejoramiento en las facilidades de transporte. De acuerdo con nuestras estimaciones la participación de la informalidad de subsistencia en Bogotá es del 10% versus 6% en el total del país.

---

<sup>45</sup> Es posible que exista una superposición de la informalidad inducida y la voluntaria, porque el costo ‘excesivo’ de contratar a un trabajador juega un papel importante en la decisión de ser informal que toman los trabajadores informales involuntarios. En el caso de Colombia, Fernández y Villar (2016b) calcularon el porcentaje de trabajadores informales que no cambiarían su trabajo, aún si esto implica ganar un sueldo menor. Los resultados son muy similares a los encontrados en este artículo.

<sup>46</sup> No se incluyen otros tipos de discriminación como la discriminación en educación que se remite más bien a la informalidad de subsistencia

Desde otro punto de vista, estudios como el de la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación (2018) reconocen diferentes tipos de informalidad en la ciudad, que dependen de factores como la accesibilidad vial, la cercanía a cierto tipo de actividades como talleres de mecánica, distribución de drogas, etc., la mezcla de usos del suelo, la altura de las edificaciones y la actividad económica del lugar (i.e. el comercio al por menor puede ser más propenso a ser informal), entre otras cosas. Así, los autores identificaron once zonas de informalidad con determinantes similares (mapa 3.), concluyendo, entre otras cosas, que debe tenerse en cuenta el tipo de informalidad a la hora de crear intervenciones que busquen reducirla.

Este análisis, unido a la información que provee el mapa 1C, nos indican la importancia de profundizar el análisis de la informalidad a nivel de localidades e incluso a nivel de UPZs. Un ejercicio realizado por Contreras (2019) indica que este alto componente geográfico de la informalidad se explica en gran parte por los tiempos de transporte a los centros de generación de trabajo formal y por la ausencia de jardines infantiles. Estos resultados indican el importante papel que puede desempeñar el distrito en este frente. Así mismo, a pesar de que la capital cuenta con la disponibilidad de la encuesta multipropósito a nivel de localidades; sería de gran beneficio requerir al Dane la disponibilidad de la información de la GEIH a nivel de UPZ's, para poder realizar un análisis anual y mas detallado sobre este tema.

**Mapa 3. Zonas de informalidad en Bogotá**



Fuente: Dirección de Economía Urbana, (2018).

### **3) Conclusión sobre la caracterización del empleo en Bogotá y sobre las políticas para mejorar la inserción laboral**

El análisis anterior pone de presente que el Distrito tiene una importante tarea por delante en materia laboral no sólo para aumentar el nivel del empleo, sino también para reducir las

disparidades que existen en la inserción laboral de la población más vulnerable de la ciudad. Para cumplir con este objetivo se recomiendan políticas como continuar trabajando en la corrección de los desbalances entre la oferta y la demanda, y la provisión de bienes públicos como los jardines infantiles, la infraestructura de transporte y los sistemas de información de empleo. La siguiente parte del documento analiza el tema de emprendimiento, que no es en sí misma una política de empleo, sino que tiene otros objetivos como el aumento en la innovación y en la productividad. Más aún entender el empleo como una política cuyo fin único es aumentar el empleo puede llevar a la promoción del cuenta propismo y de empresas con bajos niveles de productividad.

### III. El emprendimiento.

#### 1) Introducción: caracterización del emprendimiento y descripción del ecosistema de apoyo al emprendimiento de la ciudad.

Bogotá es la mayor plataforma empresarial del país. De acuerdo con la información de la Cámara de Comercio cuenta con 498 mil empresas<sup>47</sup>, que equivalen al 29% de las empresas registradas en el país. El promedio anual de creación de empresas en los últimos 10 años es de 64 mil nuevas empresas. Estimaciones realizadas usando el número de empresarios y de cuenta propistas con negocios de la encuesta de hogares para aproximar el número de negocios arrojan 373.133 firmas.

Con respecto a las características de estos emprendedores la Encuesta de Hogares indica que el 8,74% son jóvenes (vs 25% entre los no emprendedores), el 36% son mujeres (vs 53% entre no emprendedores), el 2.1% con migrantes (vs 4% de los no emprendedores), el 32.6% tienen educación básica o menos (vs 35.3% de los no emprendedores), el 38% educación terciaria (vs 36% de los no emprendedores), el 63% son jefes de hogar (vs 37.9% de los no emprendedores), el 85% están satisfechos con el trabajo (vs 75% de los no emprendedores) y el 77.9% lo consideran estable (vs 43.7% de los no emprendedores). Así mismo, la edad promedio entre los emprendedores es de 46.6 años (39.1% de los no emprendedores), tienen en promedio 10.9 años de educación (vs 10.5 de los no emprendedores) y reciben en promedio \$9756 pesos por hora trabajada (vs \$8215 en promedio de los no emprendedores). Es decir, los emprendedores son en su mayoría hombres, jefes de hogar, de edad adulta, que ganan un poco más que el promedio de los trabajadores y en general, se sienten satisfechos con su trabajo.

El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) establece el crecimiento económico como uno de sus objetivos principales. En particular, establece las siguientes líneas de acción para avanzar en materia de emprendimiento: i) Educar y promover habilidades para el emprendimiento; ii) Promover el desarrollo empresarial temprano; iii) Fortalecer el acceso al financiamiento para el

---

<sup>47</sup> Es importante anotar que no existe un censo de empresas que valide este número de empresas en Bogotá. Esta estimación puede estar sobreestimada porque incluye a empresas que en realidad no tienen actividad productiva sino que se construyen por razones fiscales. Así mismo, puede estar subestimada porque no incluye firmas informales

empresamiento y las mipymes; iv) Consolidar y articular el ecosistema para el emprendimiento v) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal y vi) Mejorar los sistemas de información e identificación y selección de unidades sujetas a actividades de vigilancia y control

Desde la ley 29 de 1990, por la cual se dictaron disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y en la que además se otorgan facultades extraordinarias a las instituciones dedicadas a esta actividad, el marco legal para la política nacional de emprendimiento ha evolucionado permitiendo, entre otras cosas, contar con figuras jurídicas como las SAS o las empresas unipersonales, la generación de fondos de capital privado, los mecanismos de transferencias para el fomento de pequeñas y medianas empresas, beneficios tributarios a la generación de empleo y la creación de distintas instituciones públicas dedicadas a la promoción del emprendimiento.

En este contexto, la importancia económica de Bogotá y las facilidades que implica su condición de capital del país han facilitado el rápido desarrollo de un ecosistema de emprendimiento en donde juegan un rol tanto instituciones públicas como privadas. Para describir este ecosistema es importante primero mencionar que, dependiendo de la motivación que tengan las personas para crear empresas y del tipo de empresa que quieren llevar adelante, los emprendedores enfrentan retos y necesidades diferentes que necesariamente requieren políticas diferentes. Para ser más precisos, el Global Entrepreneurship Monitor presenta la siguiente matriz taxonómica de emprendimiento.

**Cuadro 6. Matriz taxonómica de emprendimiento**

Motivación	Tipo	
	Tradicional	Alto impacto
Necesidad	✓	x
Oportunidad	✓	✓

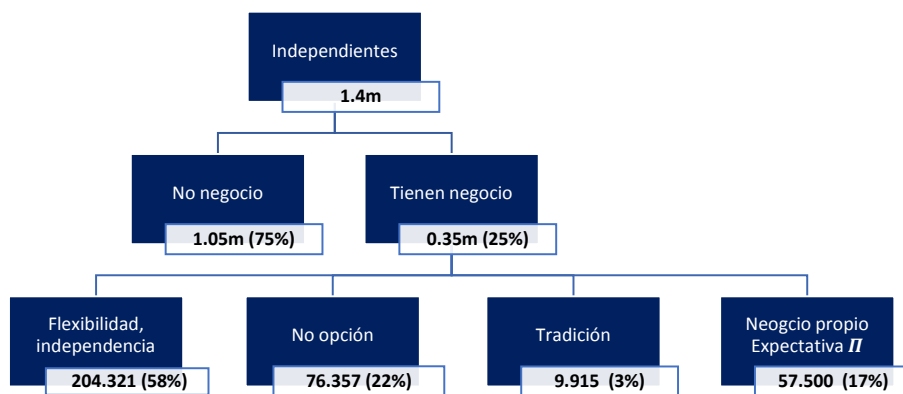
Fuente: Global Entrepreneurship Monitor

Así, las personas pueden emprender por necesidad o por oportunidad. Una persona que emprende por necesidad suele ejecutar su idea sin el total conocimiento de su potencial en el mercado y lo hace para solucionar algún tipo de necesidad financiera. Por su parte, cuando las personas emprenden por oportunidad, lo hacen luego de la observación del mercado, generando una propuesta de solución a problemáticas o necesidades específicas y su motivación no responde a urgencias de subsistencia.

En el Esquema 2 se observa que, de 4.1 millones de ocupados en Bogotá, un 35% es independiente; y entre los independientes, la gran mayoría (75%) son profesionales contratistas o se ocupan de oficios concretos como plomeros o taxistas. Sólo el 25% restante declara tener un negocio (350 mil). Dentro de este grupo de negociantes, es posible identificar aquellos que toman la decisión por falta de opciones, por beneficios no pecuniarios de los trabajos independientes, por tradición y por expectativas de ganancias. En general, las políticas de

emprendimiento sólo son efectivas sobre estos dos últimos grupos, que junto con el de tradición (heredó el negocio, o ya tiene experiencia en el mismo) son los que tienen mayores ganancias observadas en comparación con su opción de trabajar en el sector asalariado.

**Esquema 2. Estructura de los ocupados independiente en Bogotá**



Por otro lado, dependiendo del tipo de empresa, el emprendimiento se considera tradicional o de alto impacto. El tradicional hace referencia a negocios convencionales como tiendas, industrias, restaurantes, servicios de consultoría, minoristas etc., mientras que el emprendimiento de alto impacto hace referencia generalmente a negocios de base tecnológica con tasas de crecimiento exponenciales como Uber, Rappi, Amazon, etc. Dicho eso, un emprendimiento por oportunidad puede ser tanto tradicional como de alto impacto, mientras que, por las altas exigencias de capital y planeación que requiere un emprendimiento del segundo tipo, cuando se emprende por necesidad únicamente se hace en negocios tradicionales.

Una vez descrita esta matriz es posible identificar, a grandes rasgos, el ecosistema de emprendimiento que existe en Bogotá. En general el sector público tiene diferentes instituciones que se enfocan en cada uno de los tipos de emprendimiento. En cuanto al emprendimiento de alto impacto o de base tecnológica, la institución encargada de impulsar a los emprendedores en la política nacional es Innpulsa, la unidad de gestión de crecimiento empresarial del gobierno nacional creada en 2012. De manera similar, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) creó el fondo FITIC para apoyar y acompañar a este tipo de emprendimientos en Bogotá. Por otro lado, el SENA, con su programa Fondo Emprender, es la institución pública enfocada en impulsar los emprendimientos tradicionales de oportunidad. Por último, los emprendimientos tradicionales por necesidad cuentan con los programas incluidos en las cajas de compensación o no cuentan con acompañamiento. Este último tipo de emprendimiento es de vital importancia

ya que enfoca la población de menores ingresos y oportunidades e incluye al emprendedor informal de subsistencia (vendedor ambulante).

A esta configuración pública de fomento al emprendimiento se le suman diferentes instituciones privadas que complementan el ecosistema y con las cuales el gobierno tiene una relación intermitente. En específico, hay aceleradoras, incubadoras y “*company builders*” como HubBOG o Startups Academy; espacios de Coworking como Impact Hub Bogotá; y fondos de inversión y grupos de inversionistas como Axon Partners Group, Capitalia Colombia, Velum Ventures entre otras.

## **2) Análisis de las instituciones y las medidas de política tomadas en las últimas administraciones bogotanas para promover la generación de empleo y oportunidades de generación de ingresos para pequeños emprendimientos.**

En los últimos tres planes distritales de desarrollo se incorporaron políticas para fortalecer el empleo y el emprendimiento, a través de programas que incluyeron proyectos de formación, de incentivos y apoyo a iniciativas de emprendedores, de formalización, de financiamiento, entre otras cosas.

Por ejemplo, en el plan distrital “Bogotá positiva: para vivir mejor (2008-2012)” se incluyeron dos líneas que buscaban tanto el fomento del desarrollo económico como la búsqueda de alternativas para la generación de ingresos en las poblaciones vulnerables. Dentro de las dos líneas se incorporaron ocho proyectos que incluían, entre otras cosas, el apoyo a la formación y a las iniciativas de emprendimiento, el apoyo a los trabajadores informales, y la creación de un banco denominado “Banca Capital”, cuyo objetivo era facilitar el crédito a los emprendimientos y mipymes. Para la primera línea se destinaron alrededor de \$184.000 millones<sup>48</sup>, de los cuales se ejecutó el 95%, mientras que para el segundo programa se presupuestaron 175.000 millones y se ejecutó el 91%. Se formaron alrededor de 25.000 personas del sector informal para la generación de ingresos, se atendieron más de 27.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial, se crearon más de 5.000 empresas con el apoyo del Distrito y se apoyaron más de 7.000 mipymes para el acceso a mercados, entre otras cosas.

De la misma forma, en el “Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016)” se incorporaron dos líneas denominadas “Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad” y “Trabajo decente y digno”, enfocadas al fortalecimiento del empleo en las poblaciones vulnerables a través de proyectos de desarrollo turístico, de formación y capacitación, del fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento, entre otros. La primera línea tuvo un presupuesto aproximado de \$300.000 millones, de los cuales se ejecutaron alrededor de \$268.000 millones (89%), mientras que el segundo programa contó con un presupuesto de \$212.000 millones y se ejecutó el 79% del total. Según la rendición de cuentas del Plan hecha en 2015, la baja ejecución de estas dos líneas se debió a limitaciones como el bajo acceso al sector financiero de los participantes, a

<sup>48</sup> Traídos a pesos 2019. Las cifras presupuestales presentadas en esta sección están en pesos de 2019.



la renuencia a participar de los procesos y a la deserción de los programas de formación, entre otras cosas. Lo anterior da señales de que las políticas de emprendimiento deben ser más integrales y abarcar otros problemas estructurales que afectan a la población de destinación. Con todo, se apoyaron más de 270 iniciativas de emprendimiento por oportunidad, se vincularon alrededor de 24.000 vendedores informales a alternativas productivas de la ciudad y se incubaron 120 empresas prestadoras de servicios turísticos, entre otras cosas.

Finalmente, el actual Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 incorporó en el eje transversal “Desarrollo económico basado en el conocimiento” el propósito de “Fundamentar el desarrollo económico en la generación y uso del conocimiento para mejorar la competitividad de la Ciudad Región”. Para llevar a cabo este objetivo, se propusieron dos líneas referentes a la creación de empleo y de apoyo al emprendimiento: mejorar la competitividad de la Ciudad Región a través de la generación y uso del conocimiento, y generar alternativas de ingreso y empleo de mejor calidad. Para la primera línea se presupuestaron, hasta la vigencia de 2019, \$135.000 millones, de los que se han ejecutado hasta el momento el 96%. Para la segunda, el presupuesto hasta 2019 fue de \$65.000 millones y la ejecución va en 83% hasta lo corrido del año. A la fecha se han atendido 2.770 emprendimientos por oportunidad, se han fortalecido en capacidades empresariales o formalizado alrededor de 8.500 unidades productivas, se han apoyado 128 empresas en procesos de exportación, se han brindado más de 3.400 alternativas comerciales transitorias a vendedores informales y se han vinculado más de 5.000 personas al mercado laboral a través de procesos de intermediación, entre otras cosas.

**Tabla 7. Presupuesto destinado a programas de empleo y emprendimiento**

Plan Distrital de Desarrollo	Presupuestado (millones de pesos de 2019)	Ejecutado
2008-2015	358,254	93.1%
2012-2016	512,635	84.8%
2016-2020*	210,607	91.6%

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico. Cálculos propios

\*Hasta vigencia de 2019

Ahora bien, el presupuesto destinado a emprendimiento y a las políticas de empleo es distribuido principalmente entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social (IPES), que son las que finalmente se encargan de ejecutar dichos programas.

En lo corrido de la vigencia hasta junio de 2019 del plan de desarrollo actual, se destinó un presupuesto de inversión para la SDDE de \$186.000 millones, representando el 0,31% del presupuesto de inversión total del Distrito. De estos, el 76% está destinado a consolidar el ecosistema de emprendimiento y a potenciar el trabajo decente de la ciudad, mientras que lo demás está destinado a proyectos de gestión y modernización institucional y generar alternativas

de desarrollo sostenible en la zona rural de Bogotá, entre otros. Por su parte, el presupuesto de inversión del IPES para la vigencia de este plan hasta junio de 2019 fue \$158.000 millones, de los cuales se ha ejecutado el 85% hasta la fecha y corresponde al 0,26% del presupuesto total de inversión del Distrito. Finalmente, de lo presupuestado para el IPES, 44% se destinaron a programas de emprendimiento y empleo.

En línea con lo anterior, la SDDE dispone de programas para incentivar el emprendimiento en la ciudad, tales como el centro de emprendimiento y negocios “Emprendedores por Bogotá”, que contiene, a su vez, una “Ruta Emprendedora”. Dicha ruta tiene cinco pasos: el primero se relaciona con la generación de ideas a través de asesoría y talleres, el segundo incluye la creación de un plan de negocios, el tercero trata del fortalecimiento de los emprendimientos para que puedan crecer a un ritmo más acelerado, el cuarto busca la capacitación y apoyo en los trámites de formalización y el último busca dar asesoría para que puedan tener acceso a crédito con otras entidades. Así mismo, el centro cuenta con diferentes cursos de formación presenciales sobre temas como marketing, ventas, costos e inventarios, entre otros.

De la misma forma, la SDDE les apostó a los emprendimientos de alto impacto y, en cooperación con otras entidades privadas creó el proyecto CapitalTEC 4.0, que busca la aceleración de emprendimientos y el impulso de actividades de ciencia, tecnología e innovación. El programa incluye asesoría técnica, un apoyo económico mensual de libre inversión de \$1,2 millones, conexiones comerciales con clientes relevantes, asesorías senior y el acceso a mentores con posición de liderazgo. La convocatoria para el programa inició en octubre de 2018, se seleccionaron 29 emprendimientos y se espera que hasta el 31 de agosto de 2019 los equipos seleccionados presenten ante el comité de inversión los resultados del proceso de mentorías realizado previamente.

También, la misma Secretaría ha lanzado iniciativas en conjunto con entidades de carácter nacional como el Ministerio de Comercio e Innpulsa, y en marzo pasado se presentó el programa Aldea Naranja Bogotá, con base en un modelo que Innpulsa ya había implementado en el país. Su objetivo es acelerar el crecimiento y desarrollo de los emprendimientos innovadores de las industrias creativas y culturales en la ciudad, a través de la creación de enlaces entre emprendedores, empresarios, inversionistas, entidades crediticias y mentores.

Por su parte, el IPES cuenta con programas enfocados a poblaciones más específicas como los vendedores ambulantes. Por ejemplo, el Instituto lleva a cabo el programa “Emprendimiento Social”, que consiste en ubicar unidades de negocio en entidades del sector público y privado para que comercialicen bebidas y alimentos empaquetados, de modo que las personas que realizan estas actividades en el espacio público se formalicen. De la misma forma, el Instituto cuenta con un programa de Apoyo, Creación y Fortalecimiento Empresarial, que brinda acompañamiento y asistencia técnica a los vendedores informales con ideas de negocio y/o negocios en funcionamiento. También, en convenio con la corporación Minuto de Dios, el IPES concede microcréditos para que dichos emprendimientos de la economía informal puedan fortalecerse.

Por otro lado, y en menor medida, las demás entidades del Distrito también cuentan con programas de apoyo al emprendimiento. Por ejemplo, la Secretaría Distrital de Integración Social desarrolló el programa “Desbloqueando el Potencial Emprendedor”, en conjunto con el Banco Mundial y otras universidades e instituciones internacionales. Este programa consiste en dar capacitación para personas que tengan un negocio o que planeen crearlo en los próximos tres meses y cuenta con diez sesiones que priorizan a las personas más vulnerables (i.e. afectados por la violencia y el desplazamiento forzado, etc.).

Así mismo, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal lanzó el programa “Venezuela Aporta” con el apoyo de la Embajada de Australia, en aras de fortalecer los emprendimientos que incluyan a la población migrante venezolana y con el fin de disminuir de los episodios de xenofobia que se presentan en la ciudad. Dicho programa consiste en la presentación de proyectos liderados por ciudadanos venezolanos o colombianos con más de diez años de residencia en Venezuela, los cuales participarán en festivales locales y de los cuales serán seleccionados los mejores. Los finalistas recibirán reconocimientos e incentivos para fortalecer a sus empresas.

Finalmente, vale la pena anotar la estrategia de Empleo Decente y Digno que, aunque no se enfoca específicamente en el emprendimiento sino en el empleo en general. Esta estrategia creada en el 2013, tiene como objetivo “promover eficazmente el acceso de trabajadores y trabajadoras de Bogotá al derecho a un trabajo decente y digno como una forma de erradicación de la segregación social, potenciando los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas”<sup>49</sup>. Dentro de esta estrategia se enmarcaron acciones como la construcción y promoción de actividades de trabajo decente, la articulación de la oferta y la demanda laborales, el desarrollo de acciones para garantizar el acceso a seguridad social, el fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control y el favorecimiento del diálogo social.

Por otro lado, existen otras iniciativas de carácter privado o mixto que buscan el fortalecimiento de las microempresas en Bogotá. La Cámara de Comercio de Bogotá ha estructurado un programa de Emprendimiento con el cual ha apoyado a más de 136 mil emprendedores y empresarios desde el 2014, desde la idea de negocio hasta la formalización y fortalecimiento de sus empresas, para generar valor y crecimiento económico en Bogotá y la Región. A través del programa de Emprendimiento la Cámara de Comercio de Bogotá ha apoyado la creación de más de 16.513 empresas en los últimos 4 años. El programa está estructurado en tres tipos de intervención que buscan orientar y acompañar al emprendedor para incrementar su probabilidad de supervivencia; el primero busca fortalecer la mentalidad y cultura del emprendimiento, el segundo promueve el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los participantes y el tercero amplía la información y el conocimiento que deben tener los emprendedores sobre el ecosistema empresarial de Bogotá y la Región.

---

<sup>49</sup> <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/politicas-publicas-sectoriales/politica-publica-de-trabajo-decente-y-digno>

De esta forma los emprendedores, empresarios informales, empresarios formales y ejecutivos reciben los conocimientos, asesoría y entrenamiento para ser sostenibles, articularse al ecosistema de emprendimiento que encuentran en la ciudad y la Región e incorporar innovación en sus ideas y modelos de negocio. Entre los servicios del programa de Emprendimiento a la medida de empresarios y emprendedores están: fortalecimiento de la estrategia de negocio, mercadeo y ventas, producción y calidad, financiamiento, servicios legales y jurídicos, servicios virtuales, asesoría y consulta, formación y capacitación, contactos y eventos especializados para alentar emprendimiento temprano, el emprendimiento universitario y la mentalidad y cultura emprendedora y empresarial.

Así mismo y para apoyar y fomentar la innovación de emprendedores y empresarios se ha creado INVOVALAB que es el Centro de Innovación y Diseño Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá que busca aumentar la capacidad y velocidad de innovación de las empresas de Bogotá Región haciéndolas más competitivas y sostenibles mediante espacios de divulgación de tecnologías, programas de sistemas de innovación, asesorías y el respaldo institucional del estado para la innovación<sup>50</sup>.

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) también cuenta con iniciativas como los “Centros de Transformación Digital Empresarial”, que son espacios en los que se brindan servicios de asistencia técnica empresarial para que las mipymes puedan transformarse digitalmente para incrementar la productividad y competitividad en el mercado local. También, la CCB junto con el Gobierno Nacional puso en marcha la Ventanilla Única Empresarial -VUE-, que es una plataforma que facilita la creación de empresas, reduciendo los trámites mercantiles, tributarios y de seguridad social requeridos, además de disminuir los costos asociados a estos procedimientos.

Así mismo, la Cámara cuenta con el “Programa de Emprendimiento Juvenil”, que se enfoca en la población joven, a través del fomento de la cultura tanto del emprendimiento como del pensamiento creativo en los colegios públicos y privados de la región. El programa consiste en preparar a los docentes para que sean facilitadores de sus estudiantes en la resolución de retos propuestos por la Cámara de Comercio, buscando el desarrollo de habilidades como el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, la capacidad de decisión, entre otras habilidades. En el programa hay un total de 39 colegios, de los cuales 20 son oficiales y 19 no oficiales.

Finalmente, tanto la Alcaldía como la CCB han liderado eventos sobre emprendimiento como el Festival de Emprendimiento que se lleva a cabo periódicamente en el mes de septiembre, en donde se construye un espacio para conferencias con expertos, talleres de entrenamiento, espacios de *networking*, foros académicos, entre otras cosas<sup>51</sup>. También, se realiza anualmente la Feria de Jóvenes Emprendedores, que busca acercar los emprendimientos liderados por jóvenes entre los 18 y 36 años a los empresarios, crear alianzas, incentivar apoyos institucionales, formar redes de contacto, etc.

---

<sup>50</sup> Información proveída por Ricardo Ayala de la Cámara de Comercio de Bogotá

<sup>51</sup> <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2018/Septiembre/Festival-del-Emprendimiento-de-Bogota-tres-dias-para-promover-la-generacion-de-ideas-empresariales>

Así mismo vale la pena anotar que en la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, en una alianza entre la Cámara de Comercio de Bogotá y la Administración Distrital se creó el centro de emprendimiento Bogotá Emprende el cual funcionó hasta la administración del alcalde Gustavo Petro. A partir del cual la CCB continuó impulsando el emprendimiento y ha logrado consolidar una metodología y un servicio que tiene resultados efectivos en la consolidación del emprendimiento en la ciudad.

Ahora bien, pese a que algunos programas podrían tener un impacto significativo en la generación de empleo y de valor agregado, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, existen otros que tendrían poco efecto sobre la productividad del trabajo. Dado lo anterior, tales programas de baja productividad podrían fusionarse con otras iniciativas para consolidar una estrategia de emprendimiento robusta y más efectiva, teniendo en cuenta la correcta focalización de las políticas, para hacer más eficiente el gasto que hace el Distrito.

Por ejemplo, es importante que los programas que apoyan la creación de empresas resalten el riesgo asociado a crear negocios sin perspectivas de crecimiento y supervivencia, dados los costos de tiempo, dinero y capital humano. Si bien esto podría tener efectos negativos sobre la creación de emprendimientos en el corto plazo, dado que las personas empiezan a ser conscientes de los riesgos que corren, en el mediano plazo los costos tanto para el Distrito como para los emprendedores es menor. El mapa 2 muestra la proporción de empresas que se crearon y que se liquidaron en lo corrido del año por localidad. Se refleja que las zonas en donde más se crean empresas son las mismas en donde más se liquidan, dando señales de que existen falencias en la planeación, implementación y administración de los negocios recién creados. También, da señales de que dichas iniciativas para la creación de empresas pueden estar quedándose cortas a la hora de mantener la sostenibilidad de los negocios<sup>52</sup>.

No obstante, lo anterior no significa que las intervenciones para incentivar la creación de emprendimientos no tengan algún efecto, sino que da señales de que hay que tener en cuenta el costo-eficiencia de los proyectos que se llevan a cabo. Así, es importante considerar que, como se mencionó previamente, la motivación para la creación de los emprendimientos influye en la efectividad de los programas para incentivarlos. Generalmente, aquellos que se crean por motivación propia o por tradición presentan mejores resultados que los que emprendieron porque no tenían opción.

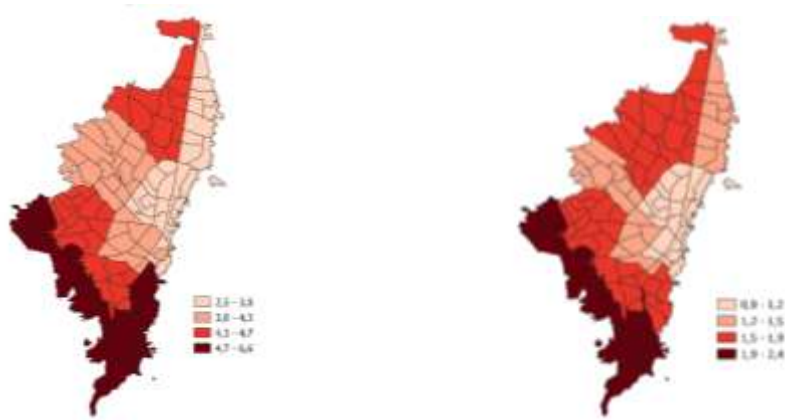
### **Mapa 2A y 2B. Empresas creadas y liquidadas en Bogotá por localidad<sup>53</sup>**

**Mapa 2A. Empresas creadas en la localidad como porcentaje del total de empresas de la localidad**

**Mapa 2B. Empresas liquidadas en la localidad como porcentaje del total de empresas de la localidad**

---

<sup>53</sup> Los mapas son representativos a nivel de localidad, ya que no se conoce la localización por UPZ de las empresas. Así, se asignó el mismo valor para todas las UPZ de la localidad.



Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo con base en información de la Cámara de Comercio de Bogotá. Cálculos propios.

Finalmente, cabe resaltar que en Bogotá están ubicadas varias de las principales universidades del país, pero no existe una articulación visible de estas con el sector productivo, que lleven a la formulación y ejecución de programas de emprendimiento con disposiciones técnicas de alta calidad e innovación tecnológica. Así, es importante trabajar de la mano de las universidades y centros de investigación, para que estos sirvan como potenciadores de emprendimientos de alto impacto. Por ejemplo, puede referenciarse el caso de la Universidad Nacional de Singapur, que contribuye a la transferencia tecnológica a través de la comercialización de las investigaciones de sus estudiantes e investigadores con el sector privado y productivo (UNCTAD, 2015).

### 3) Recomendaciones de política pública en materia de emprendimiento sobre poblaciones vulnerables.

De manera adicional a las anteriores, existen políticas emprendimiento que pueden focalizarse a diferentes segmentos de la población, con el fin de asegurar que los grupos más vulnerables tengan acceso a fuentes de ingreso, reducir las brechas tanto económicas como sociales y contribuir al desarrollo económico de las regiones. Por ejemplo, en nuestro contexto, las mujeres, los jóvenes y recientemente los migrantes son más vulnerables en el mercado laboral que el resto de la población, por lo que podrían aplicarse programas específicos que mitiguen las barreras a la entrada del mercado con las que cuentan. Así pues, se procede a hacer una revisión de diferentes programas aplicados alrededor del mundo que tengan énfasis en los grupos de población mencionados.

#### a) Emprendimiento en mujeres

La Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2014) recopiló diferentes evaluaciones sobre programas de intervención para mujeres emprendedoras, con el objetivo de conocer la evidencia existente sobre la efectividad de dichos programas. El análisis se centró en la evaluación del impacto de las intervenciones que involucraban tanto solo financiamiento, como solo entrenamiento, o ambas. En términos generales, el estudio concluyó que, tanto los programas que solo involucraron financiamiento, como los que solo involucraron formación empresarial, no son tan eficientes a la hora de incentivar la creación de emprendimientos femeninos. No obstante, las intervenciones que involucran ambos mecanismos son más eficientes en la creación de empresas y sumado a la asistencia técnica, pueden ser efectivos en el crecimiento de las ya existentes.

De manera más específica, el estudio busca hacer una revisión de los impactos de los programas en temas puntuales: creación de emprendimientos, crecimiento del negocio, conocimiento y prácticas empresariales, y toma de decisiones por parte de las mujeres.

En cuanto a los programas que solo involucran financiamiento, se encontraron varias evaluaciones como la de Augsburg et al. (2012) y la de Banerjee et al. (2014) que demuestran que el acceso a crédito tiene impactos positivos sobre la creación y sobrevivencia de los emprendimientos femeninos, mientras que hay poca evidencia de que tenga impacto sobre su crecimiento. También, se encontró que el acceso a financiamiento no tendría el mismo impacto sobre los ingresos de los emprendimientos de las mujeres que sobre los de los hombres, dado que, generalmente, las microempresas lideradas por mujeres se encuentran en sectores con baja productividad, las brechas en educación y habilidades para los negocios son altas y hay limitaciones sobre la disposición para la inversión. Esto es importante en materia de política debido a que, si se quiere que la focalización a las mujeres tenga el efecto esperado, primero debe avanzarse en los aspectos mencionados. Así, Field et al. (2011) encuentra que la flexibilización de los pagos a los microcréditos (i.e. concesión de periodos de gracia más largos, entre otros) pueden aumentar la sobrevivencia de los emprendimientos a través del incentivo a la tasa de inversión de largo plazo.

En lo referente a los programas de formación empresarial, se sugiere que pueden no ser suficientes para fomentar la creación de emprendimientos, dadas las demás limitantes que las mujeres enfrentan, tales como el mismo acceso al crédito o las barreras socioculturales. Así mismo, se halló que los programas de entrenamiento enfocados en la rentabilidad de los negocios tenían una relación negativa con la creación de emprendimientos, lo que podría estar explicado porque los sectores más rentables pueden no ser tan atractivos, o pueden tener mayores costos de entrada. Por su parte, algunos estudios demostraron que la educación tuvo resultados positivos en la administración de las empresas, reflejada en el aumento de los registros formales, en la separación de los ingresos del negocio con los de los hogares y en el mejoramiento de las estrategias de mercado. Finalmente, el estudio de la OIT (2014) no encuentra mucha evidencia sobre el efecto en la toma de decisiones de las mujeres, pero se sugiere que amentar la intensidad de los programas de aprendizaje tendría mayor impacto, teniendo en cuenta las cargas laborales domésticas que pueden tener las mujeres en los hogares.

Además de este tipo de intervenciones de entrenamiento y acceso al crédito, se recomienda ahondar en otro tipo de políticas que busquen superar otras limitantes para que las mujeres emprendan, como son las barreras socioculturales.

#### **b) Emprendimiento en jóvenes**

La población joven es en especial vulnerable y generalmente cuenta con peores indicadores de mercado laboral que el total de la población. Es por esto por lo que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés, 2015) creó una guía para políticas de emprendimiento juvenil en la cual, teniendo en cuenta varios estudios de caso hechos alrededor del mundo, hace recomendaciones en seis líneas de acción.

La primera línea se basa en la formulación de una estrategia de emprendimiento que, si bien está diseñada para el nivel nacional, podría replicarse en el Distrito. Aquí se busca identificar los retos que enfrenta la ciudad en materia de empleo y emprendimiento (las necesidades de los jóvenes, las oportunidades que ya existen, etc.), definir unos objetivos específicos y alcanzables de empleo, articular la estrategia emprendedora con la propuesta que tanto el Distrito como la nación tenga consolidada, fortalecer el marco institucional, y medir los resultados para conocer la efectividad de los programas. Como ejemplo esto, puede citarse la Estrategia de Emprendimiento Juvenil de Gales, que involucra tanto educación, como financiamiento e innovación al emprendimiento, que está alineada con el sistema educativo de la nación que va desde los cinco años hasta el final del bachillerato.

La segunda línea se enfoca en la optimización del marco regulatorio, puesto que existen costos de tiempo y dinero asociados a la creación de una empresa, al pago de impuestos dada la complejidad del sistema tributario y a los procesos para la aprobación de licencias, etc. Por consiguiente, se recomienda revisar los requisitos para la creación de empresas y eliminar los que sean innecesarios, crear una confianza en el marco regulatorio de la ciudad y guiar a los emprendimientos para que cumplan con las normas de formalidad, sanidad, entre otras cosas. Esto es especialmente fuerte en los jóvenes, ya que pueden no contar con experiencia o el conocimiento sobre los diferentes trámites, etc.

La tercera línea se basa en la educación y la formación de habilidades necesarias para el emprendimiento. Esto podría llevarse a cabo con la inclusión del emprendimiento en la educación formal e informal a través de las mallas curriculares de los colegios (materias electivas, seminarios, etc.), con el desarrollo un currículo pertinente de emprendimiento, con la formación a maestros y con la creación de alianzas con el sector privado. Por ejemplo, Australia cuenta con la fundación *Club Kidpreneur*, que se dedica a fomentar el pensamiento emprendedor en niños de escuelas primarias, a través del aprendizaje experimental y la formación empresarial, entre otras cosas. También, existen otras iniciativas como las de la organización *Junior Achievement Worldwide*, que provee programas de emprendimiento y preparación para el mercado laboral a jóvenes alrededor del mundo.



La cuarta línea busca facilitar el intercambio tecnológico y de innovación a través del apoyo a la difusión de las tecnologías de la información, de la promoción de redes entre las empresas para la difusión de dichas herramientas, de la creación de enlaces entre los sectores público, privado y los centros de investigación, y del apoyo a los emprendimientos que involucren alta tecnología. Por ejemplo, la organización MaRS Discovery District en Canadá comercializa con el sector privado investigaciones relacionadas con TICs, ciencias de la salud y energías renovables que hayan sido financiadas con recursos públicos.

En la quinta línea se recomienda mejorar el acceso a financiamiento de los jóvenes, los cuales son vistos en muchas ocasiones como riesgosos dado que no cuentan con un respaldo para soportar los créditos, no tienen historial crediticio y carecen de cuentas bancarias. En este orden de ideas, existen diferentes opciones de política como crear mecanismos de información para ingresar al sistema financiero desde edad temprana, promover enlaces entre emprendimientos liderados por jóvenes e instituciones orientadas a la inversión de pequeñas empresas y promover la educación financiera con enfoque a los jóvenes, que podría mitigar estas amenazas que enfrentan. Por ejemplo, organizaciones sin ánimo de lucro como Kiva conceden pequeños préstamos para emprendedores jóvenes a través de una plataforma virtual.

La sexta línea busca crear una conciencia emprendedora e incentivar las redes de emprendimiento entre las microempresas, por medio de mecanismos como el apoyo y reconocimiento de los jóvenes emprendedores, la creación de talleres de mentoría de empresarios consolidados a microempresarios, el aprovechamiento de las redes sociales y los medios de comunicación para hacer campañas que incentiven el emprendimiento, etcétera.

### **c) Emprendimiento en migrantes**

Los programas de emprendimiento pueden ser una medida efectiva para incorporar a la población migrante al mercado laboral local, en la medida en la que estos aportan nuevo conocimiento y habilidades a la zona a la que llegan, creando nuevas oportunidades de negocio y potencializando la innovación. De la misma forma, la incorporación de los migrantes a las dinámicas económicas de las ciudades puede traerles beneficios, ya que dicha población tendría una fuente de ingreso más estable, lo que a su vez ayudaría a su adaptación en la nueva sociedad. No obstante, hay limitaciones en cuanto a la barrera cultural, el acceso al crédito formal y la falta de redes de ayuda que permitan a los migrantes crear negocios, por lo que es importante hacer políticas como las de emprendimiento que involucren a esta parte de la población. (UNCTAD, 2018).

La UNCTAD, en conjunto con el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR- y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- también hizo una guía con recomendaciones de política sobre la incorporación de la población migrante a los países receptores, que busca aumentar la calidad de vida de dicha población y disminuir los episodios de xenofobia. Así, luego de hacer una evaluación de diferentes programas de emprendimiento

para la población migrante alrededor del mundo, el documento hace recomendaciones en las mismas seis líneas de acción mencionadas previamente.

La primera línea de acción trata de la formulación de la estrategia para el emprendimiento de los migrantes y se incluyen recomendaciones como la de identificar las oportunidades de negocio que hay, teniendo en cuenta las habilidades con las que cuentan los migrantes. También se recomienda a hacer una identificación y caracterización de esta población, de modo que pueda saberse qué tipo de educación tienen, con qué habilidades cuentan, en qué sectores pueden emplearse, etc.

La segunda línea trata de la regulación de los migrantes en el país receptor. Se recomienda esclarecer los requerimientos que estos tienen para poder formar una empresa o adquirir una propiedad en la ciudad, además de otros mecanismos como la flexibilización de los procesos administrativos para los emprendimientos que estén liderados por migrantes. También, es importante dar información acerca de la legislación laboral en el país para que tengan en cuenta los derechos y deberes que tienen como trabajadores.

La tercera línea se enfoca en fortalecer la educación y la formación de los migrantes en el país. Para lograr este objetivo, se recomienda incorporar a la población migrante a los programas de entrenamiento existentes, teniendo en cuenta las diferencias culturales y las brechas de conocimiento que puedan tener. Por su parte, sería pertinente apoyar el desarrollo de redes de contacto entre migrantes, de modo que los que ya están establecidos en la ciudad sirvan como guía para los recién llegados, o los que están por venir.

La cuarta línea plantea facilitar el intercambio tecnológico y la creación de nuevas empresas innovadoras. Así, se recomienda la promoción del acceso a herramientas tecnológicas como el internet, teléfonos, electricidad, etc., así como espacios de coworking. También, es recomendable crear enlaces entre los migrantes y los ecosistemas de emprendimiento en la ciudad que puedan absorberlos como fuerza laboral, a través de plataformas virtuales.

La quinta línea busca mejorar el acceso al financiamiento para los migrantes. Para esto, puede promoverse el acceso a fuentes de financiamiento innovadoras como *crowdfunding*, grupos de autofinanciamiento y cooperativas, etc., además de apoyar iniciativas que busquen la inserción de la población migrante al sector financiero formal. De la misma forma, podría avanzarse en educar financieramente a los migrantes para que conozcan a las entidades a las que podrían asistir para solicitar financiamiento.

La sexta línea enfatiza en la promoción de la cultura emprendedora de los migrantes y las redes de apoyo entre ellos, teniendo en cuenta, además, que esto podría fortalecer el comercio entre ciudades dadas las redes que se crean por la migración y el conocimiento de los demás mercados. Por esto, es recomendable apoyar a los migrantes que emprendan para que se conecten con las redes creadas naturalmente con los connacionales que permanecen en el país de origen o que migraron hacia otras ciudades del país. De la misma forma, debe trabajarse en la mentalidad emprendedora de los migrantes, ya que podrían acostumbrarse al asistencialismo. Lo anterior,

mediante medidas como mentorías de migrantes que ya se hayan establecido en la ciudad y que hablen de su experiencia como emprendedor.

Dado lo anterior, estos son algunos programas que se implementaron en diferentes partes del mundo y que tuvieron un impacto significativo en la población a la que estaba dirigida:

*The Human Safety Network* lanzó en 2017 un programa para migrantes emprendedores en París, cuyo objetivo es tanto aumentar el número de emprendimientos totales, como reducir el número de emprendimientos fallidos, a través de la provisión de servicios de apoyo técnico y administrativo. El programa comprende cuatro fases: la primera es una campaña de divulgación, la segunda tratada de dar orientación a los emprendedores ya establecidos o a creación ideas de negocio, la tercera fase consiste en entrenamiento intensivo para las mejores ideas, y la última fase brinda asesoría profesional y financiera.

Japón también cuenta con un programa de apoyo para los emprendedores migrantes en el país, que consiste en brindar asistencia técnica especializada y la posibilidad de conceder un microcrédito a emprendedores calificados. Lo anterior con el objetivo de reducir las barreras a las que se enfrentan los migrantes, mientras su negocio se hace autosostenible. No obstante, para aplicar programas como este se recomienda la flexibilización de las normas que impidan a los migrantes crear una empresa con relativa facilidad.

Por su parte, en Grecia, se lleva a cabo el programa *Changemakers Lab (CML) Lesvos Island*, que incluye un programa de incubación en donde estudiantes, refugiados, voluntarios y demás partes interesadas evalúan e implementan ideas de negocios pensadas por migrantes. También, el programa incluye talleres, seminarios, conferencias y otros eventos. Algunas de las iniciativas creadas a través de este programa han participado en eventos internacional, siendo reconocidas y elogiadas.

De la mano de la ACNUR, en Costa Rica se implementó el programa “Vivir la integración”, con el objetivo de mejorar y garantizar la sostenibilidad de las condiciones de vida de los migrantes y refugiados, a través del empleo o el autoempleo. Este programa se diseñó en cuatro pilares, siendo el primero el económico, el segundo el sociocultural, el tercero el legal y el cuarto está relacionado con la divulgación y promoción de los programas de integración de los migrantes en la población. Desde 2014 se habían beneficiado alrededor de 2000 refugiados, de los cuales 450 consiguieron empleo y para final de 2018, 220 habían recibido entrenamiento empresarial. Por su parte, la tasa de desempleo de las personas que hicieron parte del “Modelo de Graduación” en 2014 cayó de 36% a 4%, mientras que el autoempleo aumentó de 24% al 59%. También, la proporción de hogares que habrían ahorrado dinero pasó de 14% a 68% y los que expresaron un aumento en el bienestar emocional fue de 85%.

En Ecuador, la ACNUR también aplicó su Modelo de Graduación, a través de su estrategia *Livelihood*. El programa comprende sesiones de mentorías, apoyo a la creación de redes de contacto, promoción del ahorro y apoyos monetarios para el consumo básico de alimentos. Así mismo, el programa incluye otras áreas como de habilidades técnicas, apoyo financiero para las

personas que creen emprendimiento, entre otras cosas. Desde el inicio del programa en 2016 hasta 2017 habían participado 2.272 familias, de las cuales 260 se habían graduado del Modelo de Graduación y a su vez, el 80% habían creado sus propios negocios. Esta iniciativa fue de carácter nacional y hace parte de una apuesta más grande de las Naciones Unidas, sin embargo, pueden aplicarse herramientas en la ciudad.

## **V) Conclusiones**

Bogotá tiene mejores indicadores laborales y económicos que el promedio de Colombia y es la ciudad con mayor actividad empresarial del país. Sin embargo, el mercado laboral no ha tenido un comportamiento satisfactorio: la tasa de desempleo se ha incrementado recientemente, la tasa de participación se ha reducido en el último quinquenio y la tasa de informalidad ha permanecido en niveles altos en un contexto latinoamericano. Así mismo, existe evidencia de importantes inequidades en el mercado laboral capitalino: las mujeres tienen un mayor riesgo de ser inactivas, los jóvenes tienen un mayor riesgo de ser desempleados, y los poco educados y los migrantes un mayor riesgo de ser informales.

Este trabajo realiza un análisis integral de la situación del desempleo, la informalidad y la inactividad, que en ocasiones son versiones del mismo fenómeno: la falta de oportunidades en el mercado formal. En el mismo sentido, este trabajo también evita recomendaciones que mejoren un indicador a costa de otro, como el salario mínimo reducido para los jóvenes, que puede reducir el desempleo en este segmento, pero a costa de un aumento en el desempleo y la informalidad entre la población adulta.

Bajo esta perspectiva de análisis integral del mercado laboral, se concluye que el principal reto al que se enfrenta el próximo alcalde es dinamizar el crecimiento económico de Bogotá de manera sostenida. El efecto positivo de este mayor crecimiento sobre la demanda de empleo sobrepasa con creces el posible efecto secundario de mayor inactividad que generarían las menores necesidades económicas. Las políticas para lograr este mayor crecimiento de la ciudad incluyen el mejoramiento de las instituciones, los marcos regulatorios, la infraestructura, el sistema educativo, la innovación y el acceso al financiamiento; pero el detalle de su impacto se encuentra por fuera de los límites de este trabajo.

La reducción de la brecha que existe entre la oferta educativa y la demanda de trabajo es tal vez la recomendación más importante de carácter laboral que se le hace a las autoridades locales para reducir el desempleo. Las acciones conducentes a lograr este objetivo incluyen el mejoramiento en la calidad de la educación; el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica y el desarrollo de las habilidades blandas; que resultan fundamentales en un escenario de creciente automatización laboral. Sin embargo, una reducción más efectiva y permanente de este desbalance entre la oferta y la demanda laboral requiere que el distrito: establezca un diálogo permanente con el sector empresarial, las instituciones educativas y los centros de formación para el trabajo; juegue un papel protagónico en las decisiones de política

educativa y de capacitación local que toman instituciones nacionales como el SENA, y tenga un profundo conocimiento las necesidades actuales y proyectadas de talento humano.

Este conocimiento profundo del mercado laboral no sólo es importante para guiar la orientación del sector educativo y de la oferta de capacitación; sino también para mejorar el funcionamiento del mercado laboral en el corto plazo. Dentro de las acciones específicas para ampliar este conocimiento se propone aprovechar, fortalecer y mantener actualizados el Servicio Público de Empleo y el trabajo de Brechas de Talento Humano de la Cámara de Comercio. Así mismo, y teniendo en cuenta el alto componente geográfico del desempleo, la informalidad y la inactividad que se ilustró en este trabajo, sería de gran provecho desagregar la información de estas dos iniciativas a nivel de las diferentes UPZ's y complementar esta información con análisis de la encuesta de hogares a este nivel de desagregación.

Para mejorar la inserción de los migrantes al mercado laboral se recomienda implementar programas de emprendimiento y capacitación, incrementar el acceso al crédito, mejorar los sistemas de información sobre vacantes en la frontera, e implementar campañas de concientización para reducir la discriminación. Así mismo, la alta participación de los migrantes entre los informales asalariados indica que uno de los puntos fundamentales a solucionar es la legalización de la migración y en particular, la validación de títulos. Sin embargo, dado que es difícil establecer la calidad de la educación recibida, sería posible reemplazar esta política con una mayor disponibilidad de exámenes de capacidades y capacitaciones específicas en las áreas donde se registren mayores deficiencias.

Para mejorar la inserción laboral de las mujeres y reducir sus altos niveles de inactividad se sugiere: implementar campañas de empoderamiento y de concientización sobre el cambio de roles; aumentar la participación de las mujeres en el gobierno de las localidades; mejorar la provisión de jardines infantiles y lugares de cuidado al adulto mayor, y aumentar los programas de capacitación dirigidos a las mujeres en edad adulta que han tenido interrupciones en su vida laboral y quieren reingresar al mercado de trabajo. Las políticas que se recomiendan en este trabajo para mejorar la inserción laboral de los jóvenes están más orientadas hacia la educación y la capacitación. En particular se propone ampliar el acceso a los jóvenes a la educación superior técnica y profesional, reducir la deserción mediante mecanismos de generación de ingresos de tiempo parcial, mejorar la calidad y la pertinencia de la educación.

Para promover el emprendimiento, que es una política horizontal que incluye, pero no se limita a la población vulnerable; se hace necesario unificar la diversidad de programas disponibles en intervenciones que incluyan simultáneamente apoyos de capacitación, acceso al crédito y formalización. En efecto, la evidencia recogida para este trabajo indica que los proyectos que se concentran en un solo tipo de apoyos no son tan eficientes como los que realizan un acompañamiento integral. Así también, es importante revisar la relación costo beneficio del abanico de intervenciones existentes y con base en esta información, se recomienda focalizarlas hacia negocios que tengan alguna proyección de crecimiento. En efecto, las altas tasas de creación y destrucción de negocios en las zonas marginales de Bogotá indican que existe un gran número de iniciativas que, en ausencia de un apropiado análisis financiero previo, generan

inversiones improductivas que malgastan el tiempo de los involucrados y deterioran los patrimonios familiares.

Con respecto a la reducción de la informalidad, el presente trabajo propone diferentes acciones que se ajustan a las diferentes motivaciones detrás de esta situación ocupacional: i) Para controlar la informalidad de subsistencia a largo plazo la única fórmula posible es el aumento en la productividad y en la educación, cuyos por menores se discutieron anteriormente. A corto plazo, convendría apoyar iniciativas de carácter nacional como esquemas de cuasi formalidad a partir de las contribuciones no periódicas o un monotributo especial para firmas muy pequeñas. ii) Para controlar la informalidad inducida, las políticas que tienen a la mano las autoridades locales son: reducir del nivel o el número de tarifas del ICA y otros impuestos locales; agilizar los procedimientos que tienen que seguir las empresas para registrarse, obtener permisos y pagar impuestos y contribuciones; controlar a las firmas que contratan trabajadores informalmente; e implementar programas integrales de apoyo a negocios que incluyan acceso al crédito, capacitación y formalización progresiva; iii) para reducir la informalidad voluntaria se recomienda un constante cruce entre la información de registro en las Cámaras de Comercio y los registros administrativos a nivel nacional, que facilite el monitoreo y control; y apoyar las iniciativas nacionales de flexibilización laboral, y iv) para reducir la informalidad mixta se recomienda el mejoramiento del transporte hacia los centros de trabajo formal y la provisión de lugares de cuidado de niños y ancianos, en los barrios marginales.

Finalmente, la última pero no menos importante recomendación para el distrito es que como interlocutor importante del gobierno central, se informe de las implicaciones de políticas del orden nacional que afecten positiva o negativamente el comportamiento del mercado laboral local y abogue por las decisiones correctas.

## VI) Referencias

Augsburg, B., Haas, R.D, Harmgart, H., and C. Meghir (2012). *Microfinance at the margin: Experimental evidence from Bosnia and Herzegovina*. European Bank for Reconstruction and Development Working Paper No. 146.

Arango, L., y Flórez, L., (2017). *Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia*. Borradores de economía: Banco de la República.

Banco Mundial. (2015). *Working Paper: Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How*. Banco Mundial.

Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., and C. Kinnan (2014). *The Miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation*. Working Paper.

Cámara de Comercio de Bogotá., PNUD., y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Identificación y cierre de brechas de capital humano para los Clústeres de: Cuero, Joyería, Comunicación gráfica, Prendas de vestir, Energía Eléctrica, Salud, Música y Lácteo de Bogotá*”.

Cárdenas, C., Hernández, M., y Torres, J. (2014). *An Exploratory Analysis of Heterogeneity on Regional Labour Markets and Unemployment Rates in Colombia: An MFACT approach*. Borradores de Economía: Banco de la República.

Cárdenas, J., Guataquí J., y Montaña, J. (2015). Metodología para el análisis de demanda laboral mediante datos de Internet: el caso colombiano. *Revista de Economía del Rosario. Volumen (18)*.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Contexto de la Economía Bogotana. Presentación.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). La mujer en el mundo de los negocios. Presentación.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Cómo vamos en entorno económico y empresarial Documento elaborado por la Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, julio de 2019.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Bogotá, ciudad de oportunidades. Presentación.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Agenda para el desarrollo sostenible de Bogotá-región.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Bogotá, ciudad de oportunidades para los negocios . Presentación.

Cámara de Comercio de Bogotá (2019). Clima de negocios en Bogotá 2017-2018.

Cámara de Comercio de Bogotá (2018). Balance de la economía de la región Bogotá – Cundinamarca 2018. Presentación.

Contreras, María Paula (2019\*) Dimensión espacial de la informalidad laboral: evidencia para Bogotá

Dirección de Economía Urbana. (2018). *Determinantes de la distribución espacial de la informalidad laboral en Bogotá*. Secretaría Distrital de Planeación.

Fernández, C., y Villar, L. (2016). *A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market*. Fedesarrollo.

Fernández, C. Villar, L., Gómez, N., y Vaca, P. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Fedesarrollo.

FMI (2019). *Perspectivas Económicas para las Américas (REO)*.

Grimm, M. y Paffhausen, L. (2014). *Do Interventions Targeted at Micro-Entrepreneurs and Small and Medium-Sized Firms Create Jobs? A Systematic Review of the Evidence for Low- and Middle-Income Countries*. Institute of Labor Economics.

Hamman, F., Lozano, I., y Mejía, L. (2011). *Sobre el impacto macroeconómico de los beneficios tributarios al capital*. Borradores de Economía: Banco de la República.

Innpulsa (2019). *Ecosistemas regionales del emprendimiento en Colombia*. Presentación.

International Labor Organization. (2014). *Effectiveness of Entrepreneurship Development Interventions for Women Entrepreneurs: an ILO-WED Issue Brief*. ILO.

ManpowerGroup. (2018). *Talent Shortage Survey*. ManpowerGroup.

Quintín, P., y Amaral, E. (2005). *A competitive model of the informal sector*.

Resumen Latinoamericano. (Julio de 2019). *“Tasa de desempleo en Santiago sube a 8,4% y supera al promedio de los últimos diez años”*. Recuperado de: <http://www.resumenlatinoamericano.org>

United Nations Conference on Trade and Development. (2015). *Policy Guide on Youth Entrepreneurship*. UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development. (2018). *Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees*. UNCTAD.  
Manpower

#### **Glosario (tomado del boletín técnico de Empleo y Desempleo del Dane)**

**Área metropolitana:** se define como el área de influencia que incluye municipios circundantes, que con la ciudad conforman un solo tejido urbano no discontinuo y han sido reconocidos legalmente.

**Población total (PT):** se estima por proyecciones con base en los resultados de los censos de población.



**Población en edad de trabajar (PET):** está constituida por las personas de 12 y más años en la parte urbana, y de 10 años y más en la parte rural.

**Población económicamente activa (PEA):** también se llama fuerza laboral y son las personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo.

Esta población se divide en:

**Ocupados (O):** son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia.
2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo.
3. Trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora.

**Desempleados (D):** son las personas que en la semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

1. Desempleo abierto: Sin empleo en la semana de referencia, pero hicieron diligencias en el último mes y tiene disponibilidad.
2. Desempleo oculto: Sin empleo en la semana de referencia y no hicieron diligencias en el último mes, pero sí en los últimos 12 meses y tienen una razón válida de desaliento. Además tienen disponibilidad **Razones válidas:** No hay trabajo disponible en la ciudad, está esperando que lo llamen, no sabe cómo buscar trabajo, está cansado de buscar trabajo, no encuentra trabajo apropiado en su oficio o profesión, está esperando la temporada alta, carece de la experiencia necesaria, no tiene recursos para instalar un negocio, los empleadores lo consideran muy joven o muy viejo. **Razones no válidas:** se considera muy joven o muy viejo, actualmente no desea conseguir trabajo, responsabilidades familiares, problemas de salud, está estudiando, otra razón.

**Población Económicamente Inactiva (PEI):** comprende a todas las personas en edad de trabajar que no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos (incapacitados permanentemente para trabajar), personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

**Población inactiva desalentada:** son aquellas personas que dejaron de buscar trabajo porque no había disponibilidad de un empleo, por alguna enfermedad, porque estaban cansados de buscar, porque se consideraban no estar calificados, por la edad ó por adquirir responsabilidades familiares.

**Jefe de hogar:** la Jefatura de Hogar, se establece teniendo en cuenta:

1. La consideración subjetiva por parte de los miembros del hogar al establecer la persona como “Jefe del Hogar”.
2. La persona que dentro del hogar aporta la mayor parte de la manutención, de acuerdo a los ingresos aportados.

**Porcentaje de PET:** Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen la □ población en edad de trabajar, frente a la población total.  
**% PET= PET/PT**

**Tasa global de participación (TGP):** Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. **% PEA= PEA/PET**

**Tasa de desempleo (TD):** Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA). **TD=D/PEA**

**Tasa de ocupación (TO):** Es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET). **TO=OC/PET**

**Proporción de informalidad (PI):** Es la relación porcentual de la población ocupada informal (I) y el número de personas que integran la población ocupada (PO). **PI=O/OC**

### 3. Análisis multilogit de los diferentes agregados laborales

El análisis anterior, aunque ilustrativo, no permite aislar los efectos de unas variables sobre otras. Por esta razón se utilizó un modelo de regresión multilogit, que permite comparar simultáneamente las características y los agregados del mercado laboral; controlando el sesgo de selección y permitiendo aislar las implicaciones de tener diferentes características al mismo tiempo. Las variables dependientes de este modelo fueron: la inactividad (no estudian ni trabajan y estudiantes), el desempleo, el trabajo asalariado (formales e informales) y el trabajo independiente y no remunerado (formales e informales). Entre las variables dependientes se incluyó el género, el grupo de edad, la educación, la posición en el hogar y las labores en el hogar<sup>54</sup>. El grupo de interés lo restringimos a mayores de 18 años y se excluyeron los jubilados, las personas en edad de jubilación y las personas con incapacidad permanente para trabajar.

**Cuadro 2. Multilogit para explicar las características de los integrantes de los agregados laborales**

Característica	Inactivos	Desocupados	Informales independientes	Informales asalariados	Formales
----------------	-----------	-------------	---------------------------	------------------------	----------

<sup>54</sup> Aunque existe un problema de endogeneidad en la relación entre labores en el hogar y estatus laboral, incluimos esta variable porque es relevante para la discusión. Su exclusión no afecta los resultados de la regresión.

Mujer	1.58***	0.68***	0.81***	1.24***	1
Hombre	1	1	1	1	1
Jóvenes	1.20***	2.61***	0.85***	2.46***	1
No jóvenes	1	1	1	1	1
Migrantes	3.44***	4.66***	5.25***	10.58***	
No migrantes	1	1	1	1	
Primaria	2.82***	1.77***	2.64***	2.55***	1
Secundaria	1	1	1	1	1
Terciaria	0.31***	0.61***	0.36***	0.31***	1
No jefe	3.07***	2.47***	1.17***	1.37***	1
Jefe	1	1	1	1	1
Cuida / hogar	8.46***	4.06***	1.80***	1.35***	1
No Cuida / hogar	1	1	1	1	1
Constante	0.03***	0.07***	0.41***	0.14***	1
F	264.9				
N	29979				
N_pop	4991414.6				

Nota: RRR (razones de riesgo relativo) RRR>1 significa que hay un mayor riesgo de que una persona con determinada característica esté en ese grupo que en el de referencia. Los resultados están controlados por la categoría estudianta.

Fuente: GEIH (2018 y 2019-I semestre)

Los resultados del modelo multilogit se presentan en el Cuadro 2 en forma de razones de riesgo relativo, donde los coeficientes mayores que uno indican una relación positiva y los menores que uno una relación negativa. Todos los resultados deben interpretarse con respecto los trabajadores formales y a la categoría omitida en cada segmento. Específicamente, los coeficientes se pueden leer de la siguiente manera: el coeficiente de 1.58, para las mujeres inactivas, significa que las mujeres tienen una probabilidad 58% más alta que la de los hombres de ser inactivas y no empleadas formales. En el mismo orden de ideas: los migrantes tienen diez veces más probabilidades de ser informales independientes y no trabajadores formales que los no migrantes; los jóvenes tienen mayor probabilidad de ser desocupados y no formales, y los que tienen educación primaria o menos, mayor probabilidad de ser trabajadores informales y no formales que los que tienen educación secundaria.

El modelo anterior también puede estimarse con interacciones entre variables para entender, por ejemplo, si la mayor participación de los jóvenes en el desempleo está relacionada con menor experiencia, discriminación o ausencia de responsabilidades como jefes de hogar. Los resultados que se presentan en el Cuadro 3, indican que los jóvenes que no son jefes de hogar tienen mayor probabilidad de ser desempleados; pero este efecto no elimina el poder explicativo de la variable juventud sobre el desempleo. Lo anterior indica que el alto nivel de desempleo en los jóvenes tiene múltiples explicaciones. Una situación similar ocurre con las mujeres: su posición en el hogar explica parcial, pero no totalmente su alta participación en la inactividad.

### **Cuadro 3. Multilogit con interacciones para explicar las características de los integrantes de los agregados laborales**

	No trabaja ni estudia	Desempleados	Informales Independientes	Informales Asalariados
Mujer	1.31***	0.77***	0.75***	1.23***
Jóvenes	0.59**	1.47***	0.77***	2.36***
No jefe hogar	2.45***	2.62***	1.01	1.46***
Cónyuge	0.50***	0.57***	1.04	0.77**
Mujer conyuge	2.59***	0.92	1.28**	1.14
Joven no jefe	2.44***	1.86***	1.28**	1.1
Primaria	2.80***	1.77***	2.59***	2.51***
Terciaria	0.31***	0.59***	0.37***	0.32***
Cuidador	8.29***	4.71***	1.74***	1.38***
constant	0.04***	0.07***	0.46***	0.16***

Nota: RRR (razones de riesgo relativo) RRR>1 significa que hay un mayor riesgo de que una persona con determinada característica esté en ese grupo que en el de referencia. Los resultados están controlados por la categoría estudiante. Fuente: GEIH (2018 y 2019-I).

## Anexo: Programas y políticas de empleos llevados a cabo en algunas ciudades de Latinoamérica y el mundo:

### Bogotá

Bogotá cuenta con varios programas en este campo. El más importante de ellos es tal vez el programa Especialización Inteligente Bogotá-Región que tiene por objetivo llevar a cabo proyectos estratégicos en diferentes áreas y nichos de especialización, en aras de alcanzar el desarrollo productivo basado en el conocimiento y la innovación. Este programa fue diseñado por la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Gobernación de Cundinamarca y otros aliados del sector productivo

### Barcelona Activa

Esta es una iniciativa de la Alcaldía de la ciudad para impulsar la actividad económica, a través de la promoción del empleo y del apoyo al emprendimiento.

- Se plantea toda una estrategia institucional para fortalecer el empleo con cuatro grandes áreas 1. Orientación para el empleo (orientación profesional, información sobre el mercado laboral, tutorización, etc.); 2. Formación y capacitación (competencias claves, transversales, prácticas profesionales, etc.); 3. Programas de experimentación y trabajo; y 4. Mercado laboral e intermediación (búsqueda de trabajo, acciones de reclutamiento, visita a empresas, acciones de reclutamiento, etc.)
- También, en cuanto al emprendimiento, ofrece asesoramiento personalizado, programas de formación, incubadoras y escuelas de formación para mujeres emprendedoras.
- En lo referente a las empresas, dispone de la Oficina de Atención a las Empresas (OAE) que ofrece servicios de constitución de empresas, información y trámites, financiación,

asesoramiento, búsqueda de trabajadores, transmisión empresarial entre los que quieren vender su empresa y los que quieren comprarla, etc.

- Adicionalmente, la Estrategia para el Empleo de Barcelona contiene 30 medidas, dentro de las que se encuentran articular las diferentes entidades del distrito, aplicar sellos de calidad de empleo a las empresas que generen empleo de calidad, mejorar el acceso de los servicios de intermediación (información, orientación y acompañamiento), entre otros.
- En 2018 se atendieron más de más de 52.000 personas y 7.000 empresas. También, se instalaron 230 empresas y 35 proyectos en los espacios de incubación y crecimiento empresarial del programa.

#### **Estado de Sao Paulo**

- A través de la Secretaría de Desarrollo el Estado, existe el “Banco del Pueblo” destinado a microempresas, que cuenta con tasas de interés más bajas que las del mercado para la adquisición de mercancías, materias primas, capital fijo, etc.
- También cuenta con la herramienta “Via Rápida” que permite la creación de empresas y la realización de trámites a través de internet. Para cierto tipo de empresas, el proceso puede demorar apenas cinco días.
- Por su parte, cuenta con Centros de Innovación Tecnológica que dan soporte a las empresas en el proceso de innovación y transformación tecnológica, acercando, además, a investigadores y empresas. Los centros pueden contar con laboratorios y servicios de certificación, de verificación de productos, etc.
- También cuenta con una red de incubadoras destinada a la creación de emprendimientos intensivos en conocimiento, dando soporte administrativo, tecnológico y otros relacionados con la generación de valor.
- Adicionalmente, cuenta con diferentes cursos de formación en diferentes habilidades pertinentes al mercado laboral local y destinados a poblaciones como jóvenes, discapacitados, empresarios y personas en situación de vulnerabilidad.

#### **Buenos Aires**

- Brinda asesoría a la formación de emprendimientos en cuanto al plan de negocios, fuentes de financiamiento públicas y privadas, entre otras cosas. Por ejemplo, cuenta con un mapa de riesgos en los que muestra qué puntos de la ciudad son más riesgosos para ciertos sectores.

- También brinda información acerca del tipo de inmueble para alquilar y qué requerimientos debe seguir según la actividad económica, trámites para la formalización y del pago de impuestos, de salarios y de obligaciones laborales, etc.
- Además, ofrece información sobre mecanismos para la expansión de las empresas y el proceso de exportación, etc., y ofrece beneficios tributarios y asesoría a los emprendimientos que se sitúen en los diferentes distritos distribuidos estratégicamente por la ciudad (tecnológico, audiovisual, diseño, artes y deporte).

### **Gobernación de Atlántico**

El programa 'Transfórmate Tú Mujer' buscó la autonomía económica a través de la creación y consolidación de micronegocios en los municipios del departamento de Atlántico.

- El programa tuvo cuatro niveles de desarrollo que abarcaron desde las mujeres que tenían apenas la idea de negocio, hasta las que tenían el producto y comercialización, pero les hacía falta fortalecimiento en la distribución.
- El programa tuvo una cobertura de más de 6 mil mujeres en sus dos primeras cohortes (2012 y 2013).
- Se registró un aumento en el ingreso promedio de 160 mil pesos en las mujeres que hicieron parte del programa.
- La ocupación laboral fue 20 pps superior en las mujeres del programa.
- Las probabilidades de ahorro y crédito fueron 12 pps y 9 pps más altas en las mujeres que hicieron parte del programa.

