

**INCIDENCIA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOBRE LA  
INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA (2004-2011)**

**MARÍA CAROLINA RÍOS RUÍZ  
ANDRÉS JAVIER SUARÉZ NIÑO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2017**

**INCIDENCIA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOBRE LA  
INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA (2004-2011)**

**MARÍA CAROLINA RÍOS RUÍZ  
ANDRÉS JAVIER SUARÉZ NIÑO**

**Trabajo de grado para optar al título de:  
Economista**

**Director  
JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA  
Economista, Magister.**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2017**

## DEDICATORIA

*Primero a Dios por permitirme vivir esta maravillosa experiencia, sin él nada de esto sería posible.*

*A mi madre Herminia por darme la vida, por su berraquera, por enseñarme cuán incondicional puede ser el amor maternal, por formarme y estar ahí en todo momento. A mi padre Jairo, por su amor, dedicación y comprensión. Los amo, a ustedes este título.*

*A mi abuela Carolina por todo lo enseñado, por su compañía e infinito amor.*

*A mi hermana Sandra Paola por ser la compañera de vida que mis padres me regalaron.*

*A mi madrina María, aunque ya no estás siempre vivirás en mi corazón. Gracias por todo.*

*A todos esos seres especiales que a lo largo de este proceso llegaron a mi vida, me llevo algo de cada uno de ustedes. Gracias por enseñarme que el valor de la amistad es real e incondicional.*

*Y por último, pero no menos importante, gracias a mi compañero de este proyecto, Andrés Javier, por todo su apoyo.*

*A la Universidad Industrial de Santander por la formación, conocimiento, experiencia y por permitirme ser parte de esta bella alma mater.*

*¡Gracias a la vida por todos los momentos vividos y por haber!*

*María Carolina Ríos Ruíz*

## DEDICATORIA

*A Claudia, mi madre, por su inquebrantable incondicionalidad. A Wilson, mi padre, por su incansable trabajo y esfuerzo diario. A ambos, la pareja, por su apoyo y formación, la cual me dieron con trabajo, esfuerzo y ejemplo, a ustedes mi título de grado al ser los autores principales de mi vida y las mejores cosas que de ella hacen parte.*

*A la libertad y consejos de Diana, mi hermana, a la determinación y pasión de Diego, mi hermano, al apoyo incondicional de ambos que desde niño me inculcaron la importancia y primacía de la familia.*

*Al amor, la ortografía y el apoyo moral y sentimental de Paola que durante mi proceso académico en el pregrado de Economía siempre estuvo para darme fuerzas en momentos críticos.*

*A todos los parceros que a lo largo de este proceso, a través de conversaciones y experiencias, ayudaron a construir mi pensamiento frente la vida. Gracias por enseñarme que el valor de la amistad es real, “Desde el hueco hasta CH”.*

*Y por último, pero no menos importante, gracias a mi compañera de proyecto, María Carolina, por todo su apoyo.*

*¡Gracias a la vida por todos los momentos vividos y por vivir!*

*Andrés Javier Suárez Niño*

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores de este proyecto de grado expresan sus más sinceros agradecimientos a las siguientes dependencias y personas:

A la Universidad Industrial de Santander por proporcionarnos los medios para la realización de nuestra carrera profesional, por los momentos vividos, por la calidez humana, por la experiencia y por permitirnos hacer parte de esta grandiosa Alma Mater.

A la Escuela de Economía y Administración, su claustro de profesores y personal administrativo por el conocimiento adquirido, por ser el camino para nuestra formación y por inculcarnos el sentido y valor de esta ciencia social económica.

Al profesor Jorge Luis Navarro España por el acompañamiento, respaldo y orientación en la realización de este proyecto de grado.

A nuestras familias por el acompañamiento y dedicación en la materialización de esta meta. Infinitas gracias.

A nuestros amigos y compañeros de carrera que hicieron de nuestros días universitarios algo más ameno y divertido.

## CONTENIDO

pág.

INTRODUCCIÓN .....	18
1. MARCO TEORICO .....	20
1.1. LA INFORMALIDAD LABORAL .....	20
1.1.1. Consideraciones teóricas.....	23
1.1.2. Fuentes de la informalidad desde la teoría. ....	25
1.2.3. Recomendaciones de acción desde la teoría .....	27
1.2.4. Definición de Informalidad laboral en Colombia .....	28
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	29
1.2.1. Actores presentes en las políticas públicas .....	31
1.2.2. Dimensiones de las políticas públicas .....	32
1.2.3. Elementos básicos de las políticas públicas.....	32
1.2.4. Clasificación de políticas públicas .....	33
1.2.5. El Ciclo de las políticas públicas.....	35
1.2.6. Evaluación de las políticas publicas.....	35
1.2.7. Los vacíos en políticas públicas .....	37
1.2.8. Análisis de las políticas públicas. ....	37
2. LA INFORMALIDAD LABORAL Y SU POLITICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO BUMANGUÉS .....	40
2.1. EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD BUMANGUESA .....	40
2.2. LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL DE LA INFORMALIDAD LABORAL ANTES DEL 2004.....	45
3. EL TRABAJO INFORMAL EN LA “BUCARAMANGA PRODUCTIVA Y COMPETITIVA” DE HONORIO GALVIS .....	53
3.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2004-2007 .....	53
3.1.1. Honorio Galvis como candidato y la informalidad laboral .....	53
3.1.2. La informalidad Laboral Dentro del Plan de Desarrollo .....	56

3.2. ACUERDOS MUNICIPALES .....	64
3.3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	67
3.4. CONSIDERACIONES FINALES .....	74
4. EL TRABAJO INFORMAL EN LA “BUCARAMANGA EMPRESA DE TODOS” DE FERNANDO VARGAS .....	76
4.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011 .....	76
4.1.1. Fernando Vargas como candidato y la informalidad laboral .....	76
4.1.2. La informalidad Laboral Dentro del Plan de Desarrollo .....	79
4.2. ACUERDOS MUNICIPALES .....	87
4.3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	89
4.4. CONSIDERACIONES FINALES .....	99
5. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA 2004-2011 .....	101
5.1. MESO-ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA .....	102
5.2. ANÁLISIS DE LA SELECCIÓN DE OPCIONES DE POLITICA PÚBLICA ....	108
5.2.1. Políticas de reubicación a vendedores ambulantes .....	109
5.2.2. Políticas de generación de empleo y nuevas empresas.....	111
5.2.3. Políticas en regulación tributaria.....	113
5.2.4. Políticas de derechos laborales .....	114
5.3. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA 2004-2011 .....	114
5.3.1. Análisis de implementación y resultados 2004-2007 .....	115
5.3.2. Análisis de implementación y resultados 2008-2011 .....	118
5.3.3. Conclusión del análisis de la implementación y los resultados .....	122
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	124
BIBLIOGRAFÍA .....	127

## LISTA DE CUADROS

pág.

Cuadro 1. Programas relacionados a la Informalidad laboral en el plan de desarrollo de Bucaramanga 1998-2000 .....	48
Cuadro 2. Programas relacionados a la Informalidad laboral en el plan de desarrollo de Bucaramanga 2001-2003 .....	50

## LISTA DE TABLAS

pág.

Tabla 1. Plan plurianual de inversiones por sectores del plan de desarrollo de Bucaramanga 2004-2007 .....	63
Tabla 2. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Educación” .....	68
Tabla 3. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Grupos Vulnerables” .....	69
Tabla 4. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Generación de Empleo Rural y Urbano” .....	70
Tabla 5. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Eficiencia Institucional y Transparencia Administrativa” .....	71
Tabla 6. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Espacio Público” .....	72
Tabla 7. Plan plurianual de inversiones por líneas del plan de desarrollo de Bucaramanga 2008-2011 .....	85
Tabla 8. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad Integradora, Incluyente y Participativa” .....	91
Tabla 9. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad Competitiva e Internacional” .....	93
Tabla 10. Resultados Programa Iniciativas Locales de Gestión Bucaramanga 2009-2011.....	95

Tabla 11. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad con Compromiso Ambiental” ..... 97

Tabla 12. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad con Gerencia Pública Honesta y Eficiente” ..... 98

## LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1. Distribución Informalidad laboral en Sectores de la economía Bumanguesa 2012 .....	45
Gráfica 2. Tasa de desempleo Bucaramanga 2003-2010 .....	73
Gráfica 3. Porcentaje de informales ocupados en Bucaramanga 2003-2010.....	73
Gráfica 4. Tasa de desempleo AMB 2007 - 2013 .....	99
Gráfica 5. Porcentaje de ocupados informales en Bucaramanga 2007-2013.....	99
Gráfica 6. El ciclo de vida de las políticas públicas .....	101
Gráfica 7. Tasa de desempleo vs. Porcentaje de Ocupados Informales Bucaramanga 2003-2008.....	112
Gráfica 8. Tasa de desempleo vs. Porcentaje de ocupados Informales Bucaramanga 2007-2012.....	112
Gráfica 9. Población económicamente activa y población ocupada informal en Bucaramanga 2003-2008.....	117
Gráfica 10. Desempleo y ocupados informales en Bucaramanga 2007-2013.....	120
Gráfica 11. Población económicamente activa y población ocupada informal en Bucaramanga 2007-2012.....	121

## RESUMEN

**TÍTULO:** INCIDENCIA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOBRE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA (2004-2011) \*

**AUTORES:** MARÍA CAROLINA RÍOS RUÍZ  
ANDRÉS JAVIER SUÁREZ NIÑO \*\*

**PALABRAS CLAVE:** ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA, INFORMALIDAD LABORAL, PLAN DE DESARROLLO, EMPLEO INFORMAL, PROGRAMAS GUBERNAMENTALES, DESEMPLEO.

### DESCRIPCIÓN:

Las políticas públicas son un mecanismo de acción por medio del cual las autoridades e instituciones gubernamentales regulan diferentes aspectos de la vida de los actores de la sociedad y suplen soluciones a las distintas problemáticas que aquejan a los sectores de la población, se ha vuelto entonces una prioridad dentro de los programas gubernamentales la inclusión de temas y problemas relevantes para los votantes. De esta manera el análisis de la política pública se ha constituido como una herramienta que contribuye a la mejora continua del accionar gubernamental desde el campo de las ciencias sociales.

Por otra parte, se tiene que la informalidad laboral ha absorbido más de la mitad de la fuerza laboral de la ciudad de Bucaramanga en el periodo 2004-2011. A su vez, al trabajo informal se le asocia, desde su planteamiento conceptual en los setenta por la OIT, con pobreza y vulnerabilidad al ser un trabajo que desconoce la seguridad social y los derechos de los trabajadores. Por lo tanto, la informalidad laboral se ha constituido como una problemática social con suficiente importancia para analizar como atacarla desde la acción gubernamental.

Bajo esta perspectiva este trabajo tendrá como finalidad responder a la pregunta: ¿De qué manera las políticas públicas formuladas en los planes municipales de desarrollo y aplicadas en el periodo 2004 - 2011 incidieron sobre la informalidad laboral de Bucaramanga?, este trabajo representa entonces una contribución al análisis de la gestión y acción gubernamental, en el tema específico de la informalidad laboral.

---

\* Trabajo de grado.

\*\* Facultad de Ciencias humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Jorge Luis Navarro España. Economista, Magister.

## ABSTRACT

**TITLE:** IMPACT OF MUNICIPAL DEVELOPMENT PLANS ON LABOR INFORMALITY IN BUCARAMANGA (2004-2011) \*

**AUTHOR:** MARÍA CAROLINA RÍOS RUÍZ  
ANDRÉS JAVIER SUÁREZ NIÑO\*\*

**KEYWORDS:** ANALYSIS OF PUBLIC POLICY, LABOR INFORMALITY, DEVELOPMENT PLAN, INFORMAL EMPLOYMENT, GOVERNMENTAL PROGRAMS, UNEMPLOYMENT

### DESCRIPTION:

Public policies are a mechanism of action through which government authorities and institutions regulate different aspects of the life of the actors of society and supply solutions to the different problems that afflict sectors of the population, have become a priority within government programs to include issues relevant to voters. In this way the analysis of public policy has become a tool that contributes to the continuous improvement of governmental action from the field of social sciences.

On the other hand, it has been that labor informality has absorbed more than half of the labor force of the city of Bucaramanga in the period 2004-2011. In turn, informal work is associated, since its conceptual approach in the 1970s by the ILO, with poverty and vulnerability as it is a work that ignores social security and the rights of workers. Therefore, labor informality has become a social problem with sufficient importance to analyze how to attack it from government action.

From this perspective, this work will have as an objective to answer the question: ¿How did the public policies formulated in the municipal development plans and applied in the period 2004 - 2011 affect the labor informality of Bucaramanga ?, this work then represents a contribution to the analysis of government management and action, on the specific issue of labor informality.

---

\* Bachelor Thesis.

\*\* Faculty of Human Sciences. School of Economy. Dir.: Jorge Luis Navarro España. Economist

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son un mecanismo de acción por medio del cual las autoridades e instituciones gubernamentales pueden regular los aspectos de la vida de los diferentes actores que componen la sociedad y suplir con soluciones a las distintas problemáticas que aquejan a los diferentes sectores de la población, se ha vuelto entonces una prioridad dentro de las agendas y programas gubernamentales la inclusión de temas y problemas relevantes para los votantes con el fin de darles solución de manera eficiente y efectiva. De esta manera el análisis de la política pública se ha constituido como una herramienta que puede contribuir a la mejora continua del accionar gubernamental desde el campo de las ciencias sociales.

Por otra parte, se tiene que la informalidad laboral ha absorbido más de la mitad de la fuerza laboral de la ciudad de Bucaramanga, manteniéndose por más de ocho años, 2004-2012, por encima del 50%. A su vez, al trabajo informal se le ha asociado, desde su planteamiento conceptual en los setenta por Keith Hart y la OIT, con pobreza y vulnerabilidad al ser un trabajo que desconoce la seguridad social y los derechos de los trabajadores. Por lo tanto, la informalidad laboral se ha constituido como una problemática social con suficiente importancia para analizar como atacarla desde la acción gubernamental.

Bajo este pensamiento se ha realizado este trabajo, el cual tendrá como finalidad responder a la pregunta: ¿De qué manera las políticas públicas aplicadas en los periodos comprendidos por los mandatos de los alcaldes Honorio Galvis y Fernando Vargas y formuladas en sus respectivos planes de desarrollo municipal, del 2004 al 2007 y del 2008 al 2011 respectivamente, incidieron en la informalidad laboral de Bucaramanga?, este trabajo representa entonces una contribución al análisis de la gestión y acción gubernamental, en el tema específico de la informalidad laboral. Para responder la pregunta anterior se plantearon los siguientes objetivo general y objetivos específicos.

### **Objetivo General**

Analizar la incidencia de las políticas públicas consignadas en los planes de desarrollo municipal 2004-2011 en la informalidad laboral de Bucaramanga.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar la dinámica del problema social, informalidad laboral, dentro de la agenda pública.
- Analizar la continuidad y coordinación de las políticas públicas, aplicadas a la informalidad, dentro de las diferentes administraciones municipales.
- Estudiar la efectividad de la política pública sobre la informalidad laboral en Bucaramanga.
- Proponer lineamientos de política pública.

Para cumplir con estos objetivos y dar respuesta a la pregunta central del trabajo se seguirá el siguiente orden:

En el capítulo 1 se expondrá el marco teórico necesario para llevar a cabo el análisis, este se ha dividido en dos partes, en la primera se explicará que es la informalidad laboral, junto con algunas consideraciones necesarias de abordar, y en la segunda parte se explicara que es un plan de desarrollo y su relación con las políticas públicas, para pasar a aclarar el concepto de las mismas y ciertas consideraciones necesarias de aclarar. Teniendo claro el marco teórico de la informalidad laboral y las políticas públicas, el capítulo 2 abordara el trabajo informal y las acciones gubernamentales en el contexto de la ciudad de Bucaramanga, anterior al periodo del presente trabajo (2004-2011).

Luego en los capítulos 2 y 3 se describirán los objetivos, programas y metas propuestas y realizadas por la alcaldía de Bucaramanga, en los periodos 2004-2007 y 2008-2011 respectivamente, que estén relacionados al trabajo informal de alguna manera, también se dará una perspectiva de los resultados que dejaron tales propuestas e iniciativas. Bajo este objetivo se hará primero, en cada uno de los dos capítulos, una descripción del programa de gobierno y el plan de desarrollo, pasando por la presentación de los acuerdos municipales concernientes al trabajo informal expedidas durante cada periodo y por último se darán los resultados de las diferentes propuestas por medio de los informes de cumplimiento del plan de desarrollo municipal de los periodos 2004-2007 y 2008-2011.

De esta manera, con los insumos obtenidos de los primeros cuatro capítulos, se desarrollará en el capítulo 5 el análisis de la política pública en el periodo 2004-2011 concerniente al trabajo informal y las diferentes incidencias de la política pública del periodo sobre la informalidad laboral, por lo tanto, daremos respuesta a la pregunta que nos hemos planteado. Se culminara el trabajo en el capítulo 6 estableciendo las conclusiones, junto a sus recomendaciones, que nacen del análisis previamente realizado.

## 1. MARCO TEORICO

Este capítulo se encarga de enmarcar la discusión desde la teórica, de esta manera se ha dividido en dos partes. En la primera partiremos explicando que es la informalidad laboral, así como las diferentes consideraciones que distintas escuelas de pensamiento han tenido con respecto, las fuentes desde donde nace la informalidad laboral y las recomendaciones que distintos autores han planteado para ella, por último, se expondrá la definición de trabajo informal colombiana dada por el DANE en concordancia con distintas organizaciones internacionales. En la segunda parte se partirá explicando que es un plan de desarrollo y su relación con las políticas públicas, para pasar a aclarar el concepto de las mismas y ciertas consideraciones desde la teoría como los actores que intervienen en ellas, sus dimensiones, sus elementos básicos, el ciclo de las políticas públicas, y los vacíos que pueden dejar luego de realizarlas, para finalizar describiendo como se realizar el análisis de las políticas públicas, teniendo en cuenta los componentes del análisis, sus tipologías, supuestos básicos, características y herramientas básicas.

### 1.1. LA INFORMALIDAD LABORAL

El concepto de empleo informal empezó a hacerse notar gracias al antropólogo económico Keith Hart, al notar la divergencia entre lo que se consideraba el desarrollo económico en occidente y lo que sucedía en la realidad del tercer mundo, específicamente en las ciudades de África. Hart postulo un modelo dual de oportunidades de ingresos para la fuerza de trabajo urbana, basado en la diferenciación entre el empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia, siendo este último, el caso al que se le aplicaría el concepto de “informalidad”<sup>1</sup>. Así su teoría dual afirma que dentro de una economía urbana conviven dos sectores, el moderno donde las empresas capitalistas dan sueldos relativamente altos y regulares y otro residual donde hay economías de subsistencia y baja productividad, se creía entonces que eventualmente la residual podría pasar poco a poco al sector moderno, pero esto nunca paso.

Paralelo a las investigaciones de Hart, la OIT en 1972 desarrollo su propia definición de la informalidad, por medio de investigaciones en Kenia, en el cual se define como informal a toda actividad que evade impuestos y a su vez no está sometida a la regulación estatal, se resaltaba que la informalidad resultaba ser un escape a la pobreza y la exclusión. De los estudios pioneros de Hart y la OIT se deriva el análisis realizado por Tokman, en los 80's, el cual explica que la informalidad está

---

<sup>1</sup> PORTES, Alejandro y HALLER, William. La economía informal. *Serie políticas sociales CEPAL*. 2004, nro. 100, p. 9

caracterizada por bajos niveles de productividad y la incapacidad de acumular capital, físico y humano, a gran escala<sup>2</sup>.

Por otra parte el economista Albert Hirshman<sup>3</sup>, en 1970, abordaría la informalidad desde una perspectiva diferente a la planteada por la OIT, el argumentaría que muchos trabajadores, empresas y familias consideran que su estado más óptimo es permanecer en la informalidad luego de realizar un análisis de costo-beneficio sobre si permanecer o ingresar a la formalidad, siendo la evasión de normas fiscales y laborales la más rentable. De acuerdo a esta perspectiva el análisis costo-beneficio considera que los agentes económicos tienen pocas oportunidades de crecimiento o expansión frente a la carga impositiva, lo cual hace que sean pocos los beneficios al cumplir con la regulación de las instituciones fiscales encargadas, al presentarse una fuerte incapacidad por parte del Estado y las normas fiscales, tributarias y laborales. Mientras tanto los trabajadores consideran más conveniente cotizar el sistema de protección social de manera directa a través del salario devengado.

Loayza en el 2008 complementara exponiendo los perjuicios de la informalidad entre los cuales se encuentran la no protección frente al crimen y el abuso, la falta de respaldo del sistema judicial, así como vulnerabilidad en cuanto a cumplimiento de contratos, acceso a instituciones financieras formales para adquirir créditos y la imposibilidad de expandirse a mercados tanto locales como internacionales. Es decir, para este autor la formalidad representa para las empresas mayor beneficio que mantenerse bajo la economía subterránea.

Por su parte los teóricos economistas Guillermo Perry y William Maloney en el año 2008<sup>4</sup> visualizan la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado, a la que la literatura económica debe tomar seria atención debido a la importancia que esta tiene en la solución de fallas del mercado, en la coordinación de la provisión de bienes públicos y en mantener un campo de juego nivelado y equitativo. Desde muchas de las interpretaciones que se les han atribuido a los trabajadores informales la más influyente se ha centrado en su exclusión frente a los beneficios otorgados por el Estado o de los circuitos de la economía moderna. Puede considerarse que esta exclusión se debe a tres fronteras:

- En primera medida a la segmentación del mercado de trabajo como impedimento que los trabajadores abandonen su patrón de informalidad y se empleen en el sector informal que ofrece beneficios estipulados por el Estado.

---

<sup>2</sup> MEJIA, Daniel y POSADA, Carlos. Informalidad: teoría e implicaciones de política. *Borradores de economía*. 2007, nro.455, p. 5.

<sup>3</sup> HIRSCHMAN, Albert. Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. 1 ed. Cambridge: Harvard University Press, 1970. 162 p.

<sup>4</sup> PERRY, Guillermo, *et al.* Informalidad: Escape y exclusión. Traducido por Ricardo Argüello. 2 ed. Bogotá D.C.: Mayol Ediciones S.A., 2008. 230 p.

- Segundo, De Soto en 1989 argumenta que costosas regulaciones de entrada impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y el crecimiento.
- Tercero, como algunas grandes firmas gracias a las excesivas cargas fiscales y regulaciones permanecen parcialmente en la informalidad como medida defensiva absteniéndose por su parte de crecimiento potencial y ganancias de eficiencia.

Además, la informalidad ha sido atribuida al exceso de crecimiento en la oferta de mano de obra y escasas productiva. El Sistema Informal Urbano SIU, establece las siguientes características principales como factores principales de la economía informal: baja productividad y escasa capacidad de acumulación en pequeñas unidades económicas con predominio de la lógica de subsistencia, propiedad familiar de las empresas, relaciones laborales desprotegidas y bajas remuneraciones<sup>5</sup>.

Por otra parte, el economista liberal Hernando De Soto, le atribuye la informalidad a los altos costos salariales y no laborales que se dan en el funcionamiento de las empresas legalmente constituidas siendo unos de los factores esenciales que ocasionan e incrementan la informalidad en la economía. Es por ello que, se conoce como trabajo informal a todas aquellas actividades económicas que no están reguladas por el Estado.

Posteriormente la Organización Internacional del Trabajo OIT, le daría un nuevo significado a lo que es ser informal, acercándolo más al término de pobreza, considerando a la informalidad como una modalidad urbana, o un fenómeno propio de la ciudad, caracterizado por una poca participación del capital en la producción, así como de la utilización de tecnologías obsoletas y persona poco capacitado, a su vez estas empresas son pequeñas, en su mayoría de propiedad familiar, y están enmarcadas dentro de un mercado no regulado y competitivos<sup>6</sup>.

Las nuevas visiones acerca de la informalidad le han dado un aire renovador a la discusión, transformando de nuevo el concepto. Entonces el sector informal abarca las acciones económicas que no se adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección, para unos autores. O bien puede incluir todas las actividades que generen ingresos y no estén reguladas por el Estado a pesar de existir actividades reguladas similares<sup>7</sup>. Por lo tanto, el trabajo informal es aquel que se caracteriza por no estar sujeto a la legislación laboral de la nación y desconocer el derecho al trabajo digno de toda persona.

---

<sup>5</sup> GAMERO, Julio y CARRASCO, Gabriela. Trabajo informal y políticas de protección social. Lima: Consorcio de investigación económica y social, 2011, p. 9.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ, Gloria y CALDERÓN, Mayda. La economía informal y el desempleo: el caso de la ciudad de Bucaramanga (Colombia). *Revista Innovar Journal*. 2014, vol. 25, nro. 55, p. 24.

<sup>7</sup> PORTES, Alejandro y HALLER, William. La economía informal. *Serie Políticas Sociales CEPAL*. 2004, nro. 100, p. 10.

**1.1.1. Consideraciones teóricas.** Las actividades informales se caracterizan por presentarse en pequeña escala, con una organización rudimentaria donde hay poca o nula distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Además de no efectuar transacciones o establecer contratos y obligaciones a nombre personal. Por su parte los propietarios son los que deben asumir el capital, deuda y obligaciones adquiridas a lo largo del proceso de producción.

La escuela dualista considera que el sector informal de la economía está excluido de las oportunidades económicas modernas debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento poblacionales y el empleo industrial moderno, y a un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de oportunidades económicas modernas. Los dualistas recomiendan la generación de empleo y crédito por parte de los gobiernos además de incentivos en los servicios de desarrollo empresarial a los negocios formales, así como de infraestructura básica y servicios sociales a las familias de los trabajadores informales. Klein, sociólogo dualista, define el empleo informal como aquellos trabajos de pésimas condiciones, improductivos y no remunerados adecuadamente, que no están protegidos por la ley, donde hay una ausencia de derechos en el trabajo, con ausencia o inadecuada protección social y falta de representación.

Por su parte la escuela estructuralista argumenta que el crecimiento del capitalismo es el factor que ha permitido e incentivado la informalidad al considerarlos subordinados de los intereses del desarrollo capitalista, al proporcionar bienes y servicios baratos. Los informales pueden vender a precios baratos como consecuencia de la reducción de los costos laborales, la evasión a las regulaciones estatales, es decir, impuestos y legislación social a la que se estaría obligado en la formalidad. La competencia global y el proceso de industrialización también se ven como un factor que ha incentiva la informalidad al estar estrechamente relacionados con cadenas de subcontratación y especialización flexible. Es por ello que recomiendan que los gobiernos debieran ahondar esfuerzos para trabajar en la relación desigual entre *el gran capital* y los productores y trabajadores informales, reglamentando las relaciones comerciales y de empleo.<sup>8</sup>

Desde el enfoque neoliberal se concibe como trabajo informal a todos aquellos microempresarios que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar altos costos, tiempo, y obligatoriedad de registros formales, así como derechos de propiedad que los reconocería legalmente. Entre sus características se encuentran normas informales y extrajudiciales en el desarrollo de sus actividades. Los neoliberales consideran que la eliminación de trámites burocráticos incentivaría a las empresas informales a registrarse y desarrollarse dentro del marco legal en materia de propiedad de los activos de los negocios informales, a fin de promover su potencial productivo y convertir sus activos en capital real.

---

<sup>8</sup> CHEN, Martha. La economía informal: Definiciones, teorías y políticas. Cambridge: WIEGO, 2012. 23 p.

Por otro lado, los institucionalistas consideran por trabajo informal la serie de actividades económicas que se desarrollan bajo la ilegalidad al incumplir las reglamentaciones comerciales, laborales y/o ambientales, y demás. Se habla de actividades económicas ya que ofrecen servicios o productos que traen beneficios en lugar de prejuicios, pero que al final de cuentas evaden las políticas. Esta Escuela del Pensamiento de Historia Económica argumentan que las decisiones de las instituciones estatales pueden generar incentivos que conllevan a que los agentes económicos prefieran entre el empleo informal o formal luego de hacer un análisis de costo-beneficio. Por tanto, el institucionalismo considera que los agentes que se desarrollan bajo la informalidad lo hicieron por libre albedrío y no por algún tipo de necesidad, siendo ésta una alternativa de subsistencia para los que la ejercen.

La informalidad es más compleja y profunda de lo que parece y en eso están de acuerdo los institucionalistas, ya que creen que existen incentivos para evadir la normatividad del mercado laboral como consecuencia del alto costo de cumplir la legislación tributaria, leyes de contratación y salariales. Dada la complejidad presente en la informalidad se hace necesario especificar quienes son considerados como trabajadores informales, en esto el Informe VI. El Trabajo Decente y la Economía Informal, producto de la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo:

*“(..) se incluye a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades catalogadas de subsistencia, como los vendedores callejeros, los limpiabotas, los recogedores de basura y los chatarreros y traperos, a los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares, a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores de fábricas explotadoras a los que «se hace pasar por trabajadores asalariados» en cadenas de producción, y a los trabajadores independientes de microempresas que funcionan en solitario, con trabajadores familiares o algunas veces con aprendices o trabajadores asalariados. Es importante señalar la diversidad de quienes trabajan en la economía informal porque los problemas y necesidades de quienes realizan actividades de subsistencia, por ejemplo, no son los mismos que los de los trabajadores a domicilio cuya relación laboral con un empleador no está reconocida o protegida, o que los de los trabajadores por cuenta propia o empleadores que se enfrentan a diferentes obstáculos y dificultades para establecer y hacer funcionar empresas formales.”<sup>9</sup>*

A su vez, el informe especifica que estos grupos se han denominado informales por no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario, estos trabajos al no estar reconocidos por la ley no pueden

---

<sup>9</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (90: 3-20, junio, 2002: Ginebra, Suiza). Informe VI. El trabajo decente y la economía informal. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002, p. 3.

asegurar sus derechos, atentando contra siete aspectos de su seguridad, según el informe de la 90ª reunión de la Conferencia internacional del Trabajo, estos aspectos son:<sup>10</sup>

1. La seguridad del mercado laboral: Buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas
2. Seguridad del empleo: Protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico
3. Seguridad ocupacional: Este aspecto implica implantarse en un segmento profesional o carrera, y tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento
4. Seguridad en el trabajo: Protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etcétera
5. Seguridad para el desarrollo de las competencias: Amplias oportunidades para adquirir y mantener calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo
6. Seguridad del ingreso: Obtención de ingresos adecuados
7. Seguridad de representación: Protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social.

**1.1.2. Fuentes de la informalidad desde la teoría.** La economía informal no surge por la necesidad única de evadir impuestos y contribuciones de seguridad social, infringir la legislación laboral y legal y procedimientos administrativos, sino como el resultado de una taxonomía de la economía subterránea según Feige<sup>11</sup>.

Bajo esta perspectiva, el economista argentino Víctor Tokman señala que la economía informal tiene como punto de expansión la fase de globalización que tuvo lugar en América Latina en la década de los ochenta, ya que promovió la limitación de acción del Estado nacional, la reestructuración productiva y la constitución de los macro mercados que dieron lugar a trabajadores que no se benefician de un salario constante y suficiente que remuneren sus actividades laborales, así como los trabajadores por cuenta propia, pequeños y micro comerciantes y productores, empleados domésticos son los que conforman la categoría informal de la economía.

---

<sup>10</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (90: 3-20, junio, 2002: Ginebra, Suiza). Informe VI. El trabajo decente y la economía informal. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002, p. 4.

<sup>11</sup> FEIGE, Edgar y URBAN, Ica. Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries: Can we trust GDP. *Journal of Comparative Economics*. 2008, vol. 33, nro. 2, p. 287- 306.

No obstante para el autor el tema es más complejo de lo que parece al considerar que la economía informal es consecuencia de la pobreza, de las políticas al no tratar el tema de manera efectiva, de los costos de tramitación, de la burocracia, y de la corrupción que produce resultados éticamente inaceptables y económicamente ineficientes y que incluso tergiversan el propio sentido del derecho. Al tener en cuenta la complejidad de la informalidad, la OIT ha especificado los factores que impulsan la informalidad:<sup>12</sup>

- La pobreza. Los ingresos bajos y el acceso limitado a las instituciones públicas impiden que los pobres inviertan en calificaciones que podrían ampliar su empleabilidad, productividad y protección frente a las conmociones y los riesgos relativos a los ingresos. La falta de educación y el reconocimiento limitado de las competencias adquiridas en la economía informal también impiden que los pobres ingresen en la economía formal, mientras que la escasez de oportunidades de ganarse la vida en las zonas rurales lleva a los migrantes al trabajo informal en zonas urbanas y países desarrollados.
- La limitada capacidad de absorción del sector industrial. A menudo esto se traduce en la preponderancia de empleos de baja calidad en el sector de los servicios. A medida que los países en desarrollo se industrializan, la disminución de la migración de las zonas rurales a las urbanas y la expansión industrial conexas no suelen estar acompañadas de un aumento proporcional de los trabajos industriales. En cambio, la mayoría de los nuevos empleos se crean en el sector de los servicios, empleos de baja calidad y productividad característica de la economía informal.
- El impulso hacia la flexibilidad. La flexibilización del trabajo en la economía informal es un factor que contribuye al crecimiento de la informalidad. Anteriormente, los contratos formales o regulares de trabajo ofrecían a los trabajadores seguridad del empleo y social. Para adaptarse a un mercado más competitivo, las empresas recurren a modalidades de trabajo flexible, como la subcontratación y el trabajo temporal u ocasional.
- Las estructuras de producción cambiantes. La disminución de las barreras comerciales y financieras, junto con la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones, ha favorecido la fragmentación por las empresas de los procesos de producción y su subcontratación en países en que los costos de mano de obra son menores.
- La reestructuración económica. Ya que en algunos países, explica la OIT, los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de empresas estatales y servicios públicos, han contribuido al crecimiento de la economía informal.
- El debate sobre la reglamentación del trabajo. Según algunos teóricos la regulación incide negativamente en la creación de empleo formal y lleva al crecimiento del sector no estructurado, o informal.

---

<sup>12</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT, 2013, p. 8-11

- Las crisis económicas. La crisis financiera mundial ha creado nuevas presiones sobre el empleo formal y, como suele suceder en las crisis económicas, se traduce en una ampliación de la economía informal. La informalidad suele considerarse un seguro que puede suministrar ingresos con empleo por cuenta propia y oportunidades de empleo ilimitadas a quienes pierden sus trabajos formales.

**1.2.3. Recomendaciones de acción desde la teoría.** Tokman considera erróneo pensar que la violación de la ley es una actitud intencionada de los informales cuando en verdad es el resultado de una operación económica que no permite cumplir ni implementar la ley, aunque hubiera intención de ejecutarla por parte de los afectados y el gobierno. Por lo cual coincide con el economista De Soto al sugerir adecuar el derecho a la realidad y abolir las trabas burocráticas al desarrollo social y la formalización empresarial. Es necesario tratar la informalidad de manera adecuada porque con ello también se estaría dando solución a la pobreza al determinar el ingreso salarial de una proporción considerable de la población, como lo expone el autor la exclusión no es solo legal sino fundamentalmente económica y por ello requiere del apoyo productivo, así como del asistencial para enfrentar la problemática de la pobreza.

Por otro lado, Emilio Klein ha insistido en la importancia del fortalecimiento de los sistemas crediticios en el sector informal para incentivar no solo su modernización sino otras vías de empleo. Otra de las hipótesis que maneja el autor, relacionado al mercado laboral, habla de cómo las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí<sup>13</sup>. Lo anterior como consecuencia de las debilidades en el diseño y aplicación de las instituciones del mercado de trabajo en lo que converge al salario mínimo, protección social, sindicalización y formas de contratación de mano de obra, entre otras. Además de una serie de factores como el trabajo infantil y la discriminación hacia las mujeres, migraciones internas e internacionales y mecanismos de certificación laboral de productos quienes contribuyen a que la brecha de pobreza se incremente continuamente. Esto se explica por la baja productividad de sus trabajadores debido a que no requieren fuerza de trabajo y generación de bajos ingresos.

Por su parte la OIT desarrolla medidas y mecanismos progresistas para salir de la informalidad, estas trabajadas desde la construcción del trabajo decente, y fomentar una mayor inclusión en la economía formal. Así, el trabajo decente debe alcanzarse<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup> SOTO, Fernando y KLEIN Emilio. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América latina. Roma: FAO, 2012, p. 255.

<sup>14</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT, 2013, p. 12

- Dando prioridad a la reducción de las deficiencias de trabajo decente en la economía informal lo antes posible, garantizando que las personas que están en ella sean reconocidas por la legislación y tengan derechos, protección jurídica y social, y representación;
- Asegurando que en el corto y mediano plazo las personas que buscan trabajo y los posibles empresarios puedan ingresar en la economía formal, protegida y estructurada; y
- A largo plazo, creando suficientes oportunidades de empleo formal, protegido y decente para todos los trabajadores y empleadores.

El enfoque planteado por la OIT, para salir de la informalidad, es gradual y tiene como eje fundamental la construcción de trabajo decente.

**1.2.4. Definición de Informalidad laboral en Colombia.** En Colombia el primer módulo de informalidad fue implementado por medio de la Encuesta Nacional de Hogares de Junio en el año 1986 para las 7 principales ciudades, incluidas sus áreas metropolitanas, entre estas Bucaramanga, por el DANE, a partir de este año y hasta el año 2000, el módulo se aplicó en el mes de Junio con periodicidad bianual, la informalidad se hallaba por medio de una pregunta filtro la cual era: ¿Cuántas personas en total tiene el establecimiento, negocio o empresa donde trabaja? Las respuestas posibles para esta pregunta eran: Trabaja solo, 2 a 5 personas, 6 a 10 personas o 11 y más personas<sup>15</sup>.

En el año 2001, la Encuesta Nacional de Hogares es sustituida por la Encuesta Continua de Hogares, con la que se inicia la aplicación del módulo de informalidad en los segundos trimestres de cada año, para las 13 principales ciudades con sus áreas metropolitanas, entre ellas Bucaramanga, esta encuesta luego es sustituida en el año 2007 por la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la cual tuvo una muestra de 11 ciudades más que la Encuesta Continua de Hogares.

Luego a partir del año 2009 el DANE empieza a hacer uso de la resolución de 1993 de la OIT, la cual cambia el límite de escala de personal ocupado en las empresas, pasando de 10 a 5 trabajadores<sup>16</sup>. Así, en concordancia con las consideraciones hechas para el caso colombiano por parte de la OIT y a su vez con los criterios asumidos por la PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe). En base a lo anterior, en Colombia son trabajadores informales:

1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
2. Los trabajadores familiares sin remuneración;

<sup>15</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Metodología informalidad gran encuesta integrada de hogares – GEIH. Bogotá D.C.: DANE, 2009, p. 4.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 6.

3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
4. Los empleados domésticos;
5. Los jornaleros o peones;
6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;
7. Los patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;
8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

Aun así, también están dentro de este concepto aquellos empleados cuya relación laboral, de hecho, o contractual, no responde a la legislación laboral de la nación, a la protección social y a ciertas prestaciones propias de todo empleo digno como las pensiones, primas, entre otras. A su vez, este concepto también contiene dentro de sí aspectos de carácter productivo y comercial, como la poca participación en transacciones internacionales, uso de tecnologías poco sofisticadas, de fuerza laboral poco calificada y un tamaño pequeño de las organizaciones no intensivas en capital sino en trabajo.

## 1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha visto, la informalidad laboral genera diferentes problemáticas dentro de la sociedad, requiriendo así una acción por parte del gobierno municipal. Estas acciones son primero que todo estipuladas en un plan de desarrollo, el cual luego será la guía para la implementación de políticas públicas. De esta manera en Colombia el artículo 41 de la ley 152 de 1994 establece que:

*“Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal.”<sup>17</sup>*

En esta sección entonces expondremos de manera teórica que es un plan de desarrollo para luego pasar a exponer que es una política pública y diferentes aspectos teóricos de ellas necesarios para los análisis que vendrán en posteriores capítulos.

Los planes de desarrollo son definidos por Paulo Pérez y Maro Martínez como *“instrumentos (de la gestión pública) mediante los cuales el Estado y la sociedad acuerdan los lineamientos del futuro colectivo en el marco de una unidad territorial para el mediano y largo plazo”*. A su vez, este futuro colectivo *“tiene que ver con*

---

<sup>17</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152. (15, julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. nro. 41450.

*la definición de objetivos, estrategias y metas que definen el ritmo y la orientación del bienestar para todos los habitantes de la unidad territorial*<sup>18</sup>.

Por lo cual un plan de desarrollo termina siendo la visión a futuro de la planeación por parte de un gobierno, definiendo de esta manera su accionar durante sus años de mandato. Al definir los lineamientos principales del accionar futuro del mandatario también se está definiendo que problemas son importantes para tratar y cuáles no, junto con el enfoque con el cual se tratara de dar solución a estos problemas. En este sentido los planes de gobierno están conformados por diferentes políticas públicas pre-planificadas con las cuales se regulará la vida pública y privada de los ciudadanos, de ahí la importancia de estudiar los planes municipales de desarrollo desde la academia.

En este sentido, el estudio de las políticas públicas se enmarca dentro de la preocupación por la eficiencia y efectividad de la acción estatal gubernamental y el efecto de esta acción sobre los diferentes procesos que existen dentro de las sociedades modernas, es decir, la relación de los procesos estatales gubernamentales con los resultados deseados y con los resultados obtenidos en la sociedad objeto de dichos procesos. Esta preocupación termino siendo impulsada por la creciente presencia de los Estados en la vida privada de las personas después de la segunda guerra mundial, donde se confirma el rol del Estado como regulador de la economía y las instituciones.

Para efectos del presente trabajo las políticas públicas serán entendidas como una serie de *“respuestas del Estado frente a las situaciones que considera socialmente problemáticas”*<sup>19</sup> y a su vez está se presenta *“bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico”*<sup>20</sup>. Cabe entonces hacer dos aclaraciones sobre la concepción de las políticas públicas, por un lado, estas terminan siendo varias acciones y decisiones, casi nunca una concreta, que pueden estar encadenadas entre sí o ser realizadas, o tomadas, de manera simultánea por diferentes o una misma entidad, gobierno o régimen político; por otra parte, es la creación o identificación de un problema el inicio de toda política pública.

Ahora bien, una política pública sobre el trabajo informal puede ser muy diferente a una relacionada a la situación monetaria o fiscal de un país, la anterior definición responde de manera general a una u otra situación. De esta manera se pueden especificar características de las políticas públicas en general. Para Thoening

---

<sup>18</sup> PÉREZ, Paulo y MARTINEZ, Mario. Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo guía para el ejercicio de una ciudadanía activa. 1 ed. Bogotá D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2011, p. 12.

<sup>19</sup> SALAZAR, Carlos. Políticas públicas & think tanks. 2 ed. Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 45.

<sup>20</sup> MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Traducido por Carlos Salazar. 2 ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 48.

estas características generales o elementos fundamentales de toda política pública son<sup>21</sup>:

- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas.
- Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos «cuya naturaleza es más o menos autoritaria».
- Una política pública se inscribe en un «marco general de acción», lo que permite distinguir, una política pública de simples medidas aisladas.
- Una política pública tiene un público, es decir, unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación es afectada por esa política pública.
- Una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos por lograr, definido en función de normas y valores.

Estas características ponen en claro la importancia de las relaciones existentes entre los diferentes actores de la sociedad, por una parte, el individuo frente al orden institucional puede establecer su nivel de agrado con las decisiones que este último toma en su forma de direccionar la sociedad, por otro lado, la estructura institucional como agente regulador de las relaciones entre la sociedad misma da soluciones, o al menos acciones en vías de esto, a los factores que afectan al individuo. Por lo tanto, se hace importante mencionar a los actores presentes, o afectados, en toda política pública.

**1.2.1. Actores presentes en las políticas públicas.** Se pueden caracterizar, a groso modo, en tres grandes categorías: Político, económico y social. En este sentido los actores políticos están representados por votantes, partidos y movimientos políticos; los actores económicos son por empresas, conglomerados, asociaciones, gremios y grupos económicos; y los actores de tipo social están representados en individuos, sindicatos y movimientos sociales. Estos diferentes actores se encuentran en la tarea de presionar al Estado por medio de diferentes estrategias, conforme a sus capacidades, para que este tenga en consideración determinados problemas públicos sobre otros.

Serán entonces estos actores de diferentes intereses, procedencias y tipos los que terminen transformando un problema de privado a público, es decir, los que le den relevancia a una situación particular dentro de la sociedad para que el Estado la tenga en cuenta dentro de sus acciones y decisiones.

De esta manera el gobierno de turno elige que problemas o situaciones atender a consecuencia de las demandas y presiones sociales. Así, *“la agenda gubernamental experimenta una continua metamorfosis. Los diferentes actores*

---

<sup>21</sup> THOENIG, Jean-Claude. Une analyse des politiques publiques. En: Grawitz, M y Leca, J., ed. *Traite de science politique*. 1 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, 752 p.

*sociales presionan para que se incluyan, modifiquen o retiren temas y alternativas de resolución, generando fuertes tensiones políticas y sociales*<sup>22</sup>.

Dentro de esto cabe hacer mención al papel de la academia como formadora y promotora de los hacedores, evaluadores y analistas de las políticas públicas, otorgando a la comunidad, por medio de investigaciones, conocimientos y experiencias para la construcción y evaluación del accionar estatal-gubernamental.

**1.2.2. Dimensiones de las políticas públicas.** El alcance de toda política pública y de sus efectos depende de dos dimensiones básicas, las cuales no solo se hacen necesarias a la hora de formular y llevar a cabo tales políticas públicas, sino que también toman una importancia relevante a la hora de evaluarlas y analizarlas. Estas dimensiones son la temporal y la espacial<sup>23</sup>.

La primera sitúa la política pública en un momento del tiempo específico permitiendo diferenciar una situación actual con una de otro momento en el tiempo. Una política pública en un momento del tiempo puede ser más coherente que, por ejemplo, cierto tiempo atrás. Por otra parte, la dimensión de tipo espacial sitúa la política pública en un espacio concreto con condiciones específicas y propias de dicho espacio, como condiciones las geográficas del territorio o la cultura de las comunidades que desarrollan su vida en tal espacio, dándole coherencia al accionar gubernamental con respecto a los fines buscados.

Gracias a estas dimensiones se pueden dar estudios comparados entre las decisiones de política pública tomadas por las administraciones de distintos territorios, o tiempos.

**1.2.3. Elementos básicos de las políticas públicas.** En las políticas públicas se puede hablar de tres momentos, o elementos, bases: La predicción, la decisión y la acción. La primera, la predicción, justifica su puesto en estos tres elementos al ser indispensable un objetivo o un estado futuro deseado frente a un problema que aqueja a la sociedad y a los individuos que la componen, pues la política pública transforma la realidad, teniendo en cuenta las causas y condiciones que llevaron a tal situación problemática, en otras palabras, hacer uso de la prospectiva. En palabras de Alejandro Salazar, con la prospección *“se busca planear y establecer políticas que permitan llevar a cabo las acciones más adecuadas entre las posibilidades que presenta el futuro, pues si bien no se sabe con exactitud lo que*

---

<sup>22</sup> BELMONTE, Alejandro. Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. Mendoza: UNCUIYO, 2012. 14 p.

<sup>23</sup> CEPEDA, Carol y LEÓN, Bleidy. Análisis de una política pública que busca la igualdad, equidad y efectividad de los derechos del sector LGBTI en Bogotá durante los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro. Trabajo de grado. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Programa Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, 2014, p. 11.

*va a suceder, sí se tiene cierto conocimiento de la probabilidad con la pueden ocurrir determinados sucesos*<sup>24</sup>.

La segunda, la decisión, se hace fundamental ya que formular políticas públicas es decidir el rumbo que tomara la sociedad como conjunto con respecto a una situación particular, de esta manera toma una importancia relevante tener en cuenta quien decide, como se decide, que influencia para que se tomen tales decisiones, los recursos que se utilizan para llevar a cabo tales acciones decididas, así como la diferencia entre el discurso político y la política pública como tal. Dentro de esto, la decisión puede ser racional, cuando se trata de decidir entre varias alternativas, o de voluntad, cuando no existen alternativas y solo está la opción de actuar o no. Se debe tener en cuenta que tales decisiones provienen de diferentes entidades estatales, por lo cual se hace necesario mencionar los cuatro círculos fundamentales de decisión que presenta Muller<sup>25</sup>:

1. Todas las decisiones sin excepción transitan en este primer círculo. Está conformado por el Presidente de la República (con su Gabinete y el Secretario general de la Presidencia), el Primer ministro (con su gabinete y la Secretaría general del Gobierno) y el Ministerio de Hacienda (el Ministro, su Gabinete y el estado mayor de las más importantes Direcciones).
2. Conjunto de administradores sectoriales que intervienen cuando su sector está implicado.
3. Los socios externos del Estado, como sindicalistas, gremios, empresas públicas y privadas.
4. Organismos políticos y jurisdiccionales.

Como ya se ha dicho, por encima del discurso político las políticas públicas llevan a cabo una acción en la realidad: Financiación, creación de instituciones, convenios, relaciones público-privadas, etc., llegando al tercer elemento básico de las políticas públicas, la acción. Con lo cual se puede entender que *“una política pública es un curso de acción, entendido en forma amplia, para involucrar la omisión voluntaria, por ejemplo cuando un político impulsa un proyecto de ley, está decidiendo hacerlo y ese es el curso de acción que ha escogido”*<sup>26</sup>.

**1.2.4. Clasificación de políticas públicas.** Se puede realizar una tipología de las políticas públicas. Esto puede proporcionar bases para la elección de

---

<sup>24</sup> SALAZAR, Alejandro. Echando un vistazo al futuro. La prospección en políticas públicas. En: PINEDA, N., ed. *Modelos para el análisis de políticas públicas*. Hermosillo: Colegio de Sonora, 2013, p. 91.

<sup>25</sup> MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Traducido por Carlos Salazar. 2 ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2002. 200 p.

<sup>26</sup> CEPEDA y LEÓN. Op. cit., p. 13.

metodologías y herramientas para la evaluación y análisis de las políticas públicas. A continuación se hará una pequeña clasificación siguiendo a Salazar<sup>27</sup>:

1. Enfoque Estructuralista.
  - a. Hegemónicas, son las que expresan fundamentalmente los intereses predominantes de cada momento histórico. Es la política central alrededor de la cual se articulan todas las otras, por lo tanto, son las que llevan toda la importancia, la mayor cantidad de recursos y sobre las cuales es muy difícil negociar.
  - b. Transaccionales, son producto de la negociación entre sectores con poder e inclusive, con sectores subordinados de la sociedad.
  - c. De dominación, aquellas que van desde la figura de cooptación hasta los intentos de represión.
2. Enfoque Neo-marxista
  - a. De acumulación, buscan propiciar la reproducción del capital y canalizar el gasto estatal directamente productivo.
  - b. De legitimación, buscan control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social, que algunos asimilan al gasto social
3. De acuerdo a la finalidad<sup>28</sup>
  - a. Promocionales (ex ante), contribuyen a desarrollar o consolidar un sector.
  - b. Compensatorias (ex post), tienen como finalidad compensar a un determinado sector su dinámica perdida por algún motivo.
4. Según su procedencia
  - a. Endógenas, elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y agentes internos.
  - b. Exógenas, elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y factores externos.
5. Según su nivel de formulación
  - a. Explícitas, expresa en orden clara el objetivo.
  - b. Implícitas, expresa el objetivo sin que este precisamente enunciado.
6. Por el ámbito de actuación se pueden clasificar en local, regional, nacional o supranacional.
7. Según el objeto pueden ser específicas e instrumentales.
8. Según el tipo de respuesta

---

<sup>27</sup> SALAZAR, Carlos. Políticas públicas & think tanks. 2 ed. Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, 2009. 528 p.

<sup>28</sup> VIANA, Ana. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Publican*. 1996, vol. 30, nro. 2, p. 5-43.

- a. Positiva
  - A. Activa (Colaboración)
  - B. Pasiva (Aceptación)
- b. Negativa
  - A. Activa (Rechazo)
  - B. Pasiva (Indiferencia)

**1.2.5. El Ciclo de las políticas públicas.** Las políticas públicas son en realidad un proceso gubernamental con unos fines particulares. En este sentido se puede realizar un ciclo de vida de las políticas públicas. De esta manera se encuentra dentro de la literatura un enfoque secuencial el cual es expuesto por Jones en 1984 que propone cinco etapas en este ciclo<sup>29</sup>:

1. Identificación del problema, fase donde se integra el problema social con el trabajo gubernamental.
2. Desarrollo del Programa, fase donde se trata el problema
3. La puesta en marcha del programa, aplicación de las decisiones.
4. Evaluación del programa, pone en perspectiva los resultados del programa
5. Terminación del programa, fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción.

Así, el origen de las políticas públicas tiene lugar cuando un problema o situación toma importancia o relevancia temporal, con lo cual el Estado empieza a verlo como prioridad para su accionar, siendo así la identificación del problema el primer paso en la constitución de una política pública. El desarrollo del programa es el proceso por el cual el Estado formula y ensaya diferentes alternativas, negocia con los actores políticos y recibe presiones para llegar a una decisión. La puesta en marcha del plan, implementación o aplicación hace referencia a la ejecución de las medidas necesarias para aplicar la alternativa seleccionada por parte de la administración pública para la solución del problema. La evaluación consiste en verificar en qué medida la acción gubernamental ha transformado y generado efectos e impactos y si fue exitosa, o no, en función del futuro deseado. La última etapa será entonces la terminación, reformulación, continuación de la política pública con la cual se puede proponer lineamientos y alternativas innovadoras por medio de un análisis previo.

**1.2.6. Evaluación de las políticas públicas.** Como parte del ciclo de las políticas públicas, Weiss distingue dos funciones principales de la evaluación de las políticas públicas<sup>30</sup>:

---

<sup>29</sup> JONES, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3 ed. Belmont: Wads Worth Inc., 1984. 276 p.

<sup>30</sup> WEISS, Carol. *Helping government think: Functions and consequences of policy analysis organization*. En: WEISS, C., ed. *Organizations for policy analysis: helping government think*. Newbury Park: SAGE Publications, 1992, p. 1-20.

- A. Proceso de toma de decisiones: permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y la asignación de presupuesto.
- B. Suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, brindando información de lo que están haciendo, como están respondiendo los beneficiarios y que variables externas están incidiendo en el programa. Los principales criterios para la evaluación de las políticas públicas son:
1. Efectividad en el logro del valor final,
  2. Eficiencia para alcanzar ese logro,
  3. Adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público,
  4. Equidad en la distribución de los beneficios y
  5. Los costos y la satisfacción real de los beneficiarios.

A su vez, se hace necesario mencionar las clases de evaluación de políticas públicas expuestas por Cepeda y León<sup>31</sup> :

- Evaluación de medios: examina la relación entre los objetivos de la política y los medios puestos a su disposición. El contraste de objetivos vs resultados es la forma más elemental para evaluar una política pública.
- Evaluación de resultados: se contrasta cada fin de año lo programado con lo ejecutado, a nivel presupuestal y decisión con el fin de comprobar la realización de los objetivos.
- Evaluación de eficiencia: se contrasta los objetivos con las acciones comprendidas para obtener los objetivos. ¿Cuánto costó tener estos objetivos?
- Evaluación de impacto: por medio de esta se puede establecer que cambios ha producido esta política en los comportamientos de los individuos y de los grupos. Esta evaluación es más cualitativa ya que utiliza un gran número de cifras.
- Evaluación de satisfacción: ayuda a observar en qué medida ha afectado la política a los directos implicados y como estos perciben la satisfacción de sus demandas.
- Evaluación participativa: esta se logra al combinar las tres partes comprometidas en el proceso, la primera son los expertos como el punto de vista no comprometido, en seguida se encuentra la administración pública, como el punto de vista comprometido y por último los usuarios, quienes tienen el punto de vista de los afectados. De esta manera se tendrá una mejor representación de la realidad.

---

<sup>31</sup> CEPEDA, Carol y LEÓN, Bleidy. Análisis de una política pública que busca la igualdad, equidad y efectividad de los derechos del sector LGBTI en Bogotá durante los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro. Trabajo de grado. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Programa Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, 2014, p. 17-18.

**1.2.7. Los vacíos en políticas públicas.** Thoenig<sup>32</sup> plantea que la falta de decisión es un hecho igual de relevador que la puesta en marcha de una política pública. En este sentido debe entenderse por falta de decisión a la manera de legitimar la no acción de una autoridad pública, siendo esta falta de decisión utilizada en beneficio de ciertos intereses y en detrimento de otros.

En conclusión, la falta de acción frente a un problema puede ser analizada, clasificada y estudiada al igual que una política pública. La falta de acción, en este sentido, afecta a su vez a la sociedad o al individuo que, al estar inconforme con su realidad, pretende que por medio de las acciones del gobierno sean solucionadas las problemáticas que afectan su bienestar, a través de la proposición y selección de alternativas.

**1.2.8. Análisis de las políticas públicas.** Debido al objetivo del presente trabajo, que es analizar la política pública, se hace necesario aclarar ciertos aspectos que diferencian una evaluación de un análisis. En este sentido podemos citar a Salazar<sup>33</sup>, el cual expresa que una evaluación de política pública es la actividad en la cual se compara un determinado proceso o resultado con unos objetivos previamente establecidos y planeados, por otro lado el análisis es un proceso que comprende todo el ciclo de la política pública, desde la definición del problema a la evaluación, con el fin de tratar de explicar por qué se dan los resultados vistos en la evaluación, así el análisis da información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción como expreso Thoenig en 1985. Por lo tanto, la evaluación resulta ser más descriptiva y a su vez, es insumo para el análisis.

*1.2.8.1 Tipos de análisis de políticas públicas.* Existen diferentes clasificaciones y tipologías de política pública que a menudo se entrelazan entre sí, Salazar<sup>34</sup> la expone de la siguiente manera:

- a) En función del paradigma: análisis clásico, racional, positivista, constructivista.
- b) En función del campo al que se dirija su acción: análisis estratégico y análisis operativo.
- c) En función del método de investigación: análisis descriptivo, análisis recapitulativo, conclusivo o de resultados.
- d) En cuanto a los analistas: análisis interno, análisis externo, análisis mixto.
- e) En función de los contenidos: análisis de necesidades, análisis de conceptualización o diseño de la política pública, análisis de implementación, análisis de resultados, análisis de impacto, análisis económico.

---

<sup>32</sup> THOENIG, Jean-Claude. Une analyse des politiques publiques. En: Grawitz, M y Leca, J., ed. Traite de science politique. 1 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, 752 p.

<sup>33</sup> SALAZAR, Carlos. Políticas públicas & think tanks. 2 ed. Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, 2009. 528 p.

<sup>34</sup> Ibid., p. 133.

Con el fin de cumplir los objetivos de esta investigación, el tipo de análisis que pretendemos realizar es en función de los contenidos.

*1.2.8.2. Características del análisis de las políticas públicas.* Existen por lo menos cinco características básicas para el análisis de las políticas públicas:

1. La política pública como unidad de análisis, es decir es considerada como un todo. De esta manera, se toma la política como un conjunto desde que se inicia hasta el momento en que se analiza.
2. *"El análisis de las políticas públicas tiene una ambición explicativa. Pretende decir qué fue lo que paso y porque paso, no simplemente contar lo que sucedió."*<sup>35</sup>.
3. *"Hay que considerar por que se llegó a formular esa determinada política, cuáles fueron los antecedentes, en qué consistió el discurso de la política, como se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron, que paso en el proceso de implementación y, finalmente que resultados produjo"*<sup>36</sup>.
4. Se encuentra la relación existente entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social y, por último,
5. El análisis trabaja con un supuesto teórico-metodológico importante: *"considera al Estado como una organización social compleja, al interior del cual hay conflictos"*<sup>37</sup>.

*1.2.8.3. Herramientas básicas para el análisis de política pública.* A continuación, se presentan las herramientas básicas para el análisis de las políticas públicas:

1. El asunto o cuestión: son los subconjuntos de los problemas sociales, los cuales también pueden ser llamados problemas políticos, es decir que han sido problematizados pero la intervención de agentes activos.
2. El surgimiento de un asunto o cuestión: es necesario encontrar la estructura básica y el proceso quedo lugar a la gestación de este problema y como este llego a convertirse en el asunto o cuestión que el gobierno quiere enfrentar.
3. La toma de decisión por parte del gobierno: cuando el gobierno toma una decisión no lo hace como ente monolítico, sino mediante una o más organizaciones gubernamentales. De esta manera una toma de posición del gobierno no es única y tampoco es necesariamente homogénea ni permanente.<sup>38</sup>
4. Flujo y contra flujo de toda política pública: cuando el gobierno toma posición frente a un asunto, esto dará como resultado procesos peculiares y específicos que impactaran el interior del Estado.

---

<sup>35</sup> SALAZAR. Op. cit., p. 137

<sup>36</sup> Ibid., p. 138.

<sup>37</sup> Ibid., p. 138.

<sup>38</sup> SALAZAR. Op. cit., p. 146-147.

5. La toma de posición de otros actores sociales: adicional al gobierno, toda decisión involucra a otros actores, que puede o no sentirse amenazados por la posición que tomó el gobierno frente a aquella cuestión.
6. La agenda gubernamental: se debe tener en cuenta las circunstancias y características que hacen que dicho asunto sea relevante para estar incluido dentro de la agenda de trabajo. *"una premisa central es que las implementaciones relacionadas con el sector público son procesos de orden político, de tal forma que sólo las ideas que logran capturar la esquiiva atención del formulados de políticas públicas, llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental"*<sup>39</sup>.

Al concluir este capítulo podemos afirmar que el Estado, en este caso el municipio, desarrolla acciones o políticas públicas dirigidas a solventar diferentes problemas que afectan a la población. Por otra parte, la informalidad laboral resulta ser un problema social, al atentar contra la dignidad de los trabajadores que la conforman, en tanto que estos no pueden asegurar las condiciones mínimas para vivir con dignidad. Pasaremos entonces, en el siguiente capítulo, a ver, a grandes rasgos, como se desarrolló el problema social, informalidad laboral, en Bucaramanga y como este fue visto desde el Estado, a nivel municipal.

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 151.

## 2. LA INFORMALIDAD LABORAL Y SU POLITICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO BUMANGUÉS

Teniendo claro el marco teórico de la informalidad laboral y de las políticas públicas, esta sección hará un esbozo general del contexto de la informalidad y las acciones gubernamentales, llevadas a cabo como respuesta al fenómeno, en Bucaramanga, para poder pasar en los siguientes capítulos a la evaluación y el análisis de las políticas públicas propuestas y llevadas a cabo en el periodo 2004-2012.

### 2.1. EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD BUMANGUESA

En Colombia el fenómeno de la informalidad no es reciente pues ya en 1998 se estaba registrando una informalidad del 55,5% promedio anual<sup>40</sup>. Resulta preocupante entonces que para el año 2004 la informalidad nacional resultara aún más alta a un 58,7% promedio anual<sup>41</sup> y que a pesar de bajar en el 2008 a 50,9% promedio anual<sup>42</sup> volviera a subir en el año 2012, 4 años después, a un 51,3% promedio anual, reflejaba esta cifra del 2012 que en las principales ciudades colombianas el empleo es principalmente de carácter informal<sup>43</sup>.

En Bucaramanga este fenómeno tampoco es nuevo, en realidad resulta ser un proceso de más de 40 años, de esta manera para Pérez y Olarte, las cuales cuentan la historia del comercio informal del centro de Bucaramanga por medio de acuerdos municipales y diferentes entrevistas realizadas a vendedores ambulantes del sector en el año 2008, el comercio informal empieza a darse en la ciudad de Bucaramanga en los años 60's, sobre todo en lo que respecta a ventas ambulantes de comida, a tal escala que se termina generando ciertas reglamentaciones por parte del municipio para regular estas actividades, la primera de estas sería el uso de delantal blanco para aquellos comerciantes que manipulaban alimentos<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia. *Documentos de Trabajo*. 1999, nro. 5. 12 p.

<sup>41</sup> LANDÍNEZ, Esteban y ROJAS, Heriberto. Caracterización del comercio informal callejero en la ciudad de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2004. 105 p.

<sup>42</sup> BOTERO, Jesús. Desempleo e Informalidad en Colombia: Un modelo de equilibrio general computable. En: Seminario Semanal de Economía (12, agosto: Medellín, Antioquia). Bogotá D. C.: Banco de la Republica, 2011. 28 p.

<sup>43</sup> PORTAFOLIO. Informalidad laboral en Colombia llega al 51,3 %. En: Portafolio. Bogotá D.C. 7, septiembre, 2012. [En línea]. Recuperado en 2016 - 08 - 20. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/informalidad-laboral-colombia-llega-al-513>

<sup>44</sup> PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la economía informal en la estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008. p. 30.

Seria con las migraciones que se dan a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, del campo a la ciudad, que se incrementa de manera rápida la demografía de Bucaramanga, lo cual termina aumentando el número de trabajadores en el mercado laboral, el cual no puede absorber por completo esta ola de nuevos empleados, esta situación junto con la necesidad de conseguir el sustento familiar termina propiciando un proceso de aumento de ventas ambulantes y estacionarias en las calles del centro de la ciudad, siendo la carrera 15 la más afectada y donde se empiezan a notar. Así poco a poco diferentes calles de la ciudad se empiezan a llenar de estos vendedores estacionarios, la administración entonces les da licencia de funcionamiento a los vendedores estacionarios y les hace pagar impuestos por ocupar los andenes.<sup>45</sup>

Es entonces a partir de 1960 que la carrera 15 empieza a constituirse como un centro comercial al descubierto, pasando de solo vender cigarrillos y uvas pasas a todo tipo de artículos, desde ropa a verduras y frutas. A consecuencia de esto, el concejo municipal implementa la alternativa de trasladar los vendedores ambulantes al sector occidental del parque centenario por medio del acuerdo 015 de 1967, el cual termina siendo anulado dos años después por el concejo de Estado a través de la sentencia del 30 de junio de 1969 debido a que el parque no era un lugar apto para la comercialización, pero el concejo municipal termina haciendo caso omiso debido a que el sistema de casetas, hechas con láminas y zinc, para los vendedores ambulantes ya estaba funcionando desde 1968.

El área del parque destinada para los comerciantes informales sería denominada luego como zona franca al no pagar o pagar muy pocos impuestos, debido a los índices de contrabando, pero las autoridades municipales si les exigía a los vendedores autorización legal de industria y comercio para poder ejercer su actividad, además, se les delimitaba el espacio para sus actividades y se inició un registro de ambulantes. Durante todo este proceso muchos de los comerciantes informales quebraron por la deuda adquirida y otros terminando volviendo a ser ambulantes debido a las pérdidas que les generaba tener limitado su espacio<sup>46</sup>. Sería entonces en este parque donde surgirían los primeros indicios de asociación entre los informales, a su vez que se conformaba uno de los primeros puntos comerciales en el cual se podría acceder a precios baratos en Bucaramanga, siendo la primera zona llamada Sanandresito, pues ni los centros comerciales Sanandresito Centro, Isla ni la Rosita se habían construido<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> GOMEZ, Jhon. Los vendedores ambulantes de Bucaramanga y su proceso de asociación: El caso de COOSAANDRESITO (1960-1989). Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia, 2010, p. 15.

<sup>46</sup> Ibid., p. 31-36.

<sup>47</sup> PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la Economía Informal en la Estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008, p. 30-32

Los vendedores ambulantes que se ubicaban en el parque centenario terminaron siendo reubicados en el año 1972 por medio del acuerdo 019, este acordó comprar un lote de máximo tres millones de pesos para que se reubicaran allí a los vendedores informales estacionarios, antes ambulantes, el cual debería estar en la zona céntrica de la ciudad. A consecuencia del acuerdo 019 de 1972 los vendedores se ven en desalojo, en una entrevista uno de ellos le expresa a Pérez & Olarte que *“el desalojo los tomó por sorpresa y cuando ellos llegaron a su lugar de trabajo el parque se encontraba completamente cerrado y no se dejó entrar ni siquiera a quienes eran dueños de locales o casetas dentro del parque”*<sup>48</sup>, la situación se tornó peor para los comerciantes cuando la iniciativa de reubicarlos fracasó, porque estos, al hacer las consultas jurídicas del caso, comprueban que la destinación específica del terreno, no implica propiedad del mismo y que por lo tanto, no se tenían los medios legales para exigir al Municipio la entrega del lote.

Este proyecto, el cual se iba a llamar *plaza Sanandresito* fracasó además, de lo dicho anteriormente, por recursos limitados por parte de la administración y por poca aceptación por parte de los vendedores ambulantes, pues se iban a endeudar diez años por locales muy similares a los del parque centenario además de no tener facilidades de pago ni ayuda por parte del Estado.<sup>49</sup>

Ya para la década de los años 70 se podían ver comerciantes ambulantes entre las carreras 15 y 17, y las calles 31 y 35 junto con 800 comerciantes ubicados en el sector del parque centenario, el cual terminó llenándose casi en su totalidad de casetas de comercio informal. Se tiene entonces que en solo 10 años el fenómeno se había incrementado de manera exagerada y descontrolada, generando consigo una serie de problemáticas de movilidad y orden público como el embotellamiento para el tráfico automotor, falta de higiene y la invasión del espacio público. Los anteriores problemas terminaron desembocando en un enfrentamiento entre vendedores ambulantes y los administradores locales por el uso del espacio público problema que a su vez condujo embotellamientos viales, junto a esto las grandes cantidades de basura creaban un problema de salubridad.

Por lo cual la década de los 80's empieza con personas ya posicionadas en las calles del centro y en el parque centenario perseguidas de manera constante por la policía<sup>50</sup>. Precisamente esto termina impulsando la creación de Coosanandresito en 1982, cooperativa que inicialmente buscaba la organización para protegerse de la persecución policial, e impulsando dos alternativas para los ambulantes, por una parte, estaba la posibilidad de tras a un centro comercial ubicado en la diagonal 15 con carrera 47, denominado Sanandresito la Rosita, y, por otro lado, el de reubicarlos en una nueva construcción que se llamaría Sanandresito La Isla. Estas dos alternativas crearon división entre los

---

<sup>48</sup> PÉREZ y OLARTE. Op. cit., p. 33.

<sup>49</sup> GOMEZ. Op. cit., p. 56.

<sup>50</sup> PÉREZ y OLARTE. Op. cit., p. 35.

comerciantes del parque centenario con lo cual en 1986 algunos de ellos se trasladan al centro comercial Sanandresito la Rosita, los demás se quedaron allí hasta que no estuviera terminada la nueva sede de la diagonal 15 con calles 55 y 56<sup>51</sup>.

Así el 31 de octubre de 1987 se inicia el desalojo definitivo del parque centenario, en la alcaldía de Plinio Eduardo Silva Marín, justificando que con la construcción del nuevo edificio comercial de la diagonal 15 con calle 26 no existía razón alguna para seguir ocupando el espacio público. La prensa comentaba:

*“Cerca del 92% de los comerciantes tienen adquiridos locales en el moderno edificio de la diagonal 15 con calles 55. Los restantes podrán trasladarse al denominado “Sanandresito municipal”, sector condicionado por la administración local para ser ocupado hasta 900 comerciantes, ubicado en la diagonal 15 con calle 47, igualmente se dijo que quienes no deseen retirarse del centenario podrán quedarse allí, pero los agentes de la aduana ingresaran y harán un inventario de las mercancías, siendo decomisadas las que sean de contrabando.”<sup>52</sup>*

Continuando en la década de los años 80, el fenómeno de la informalidad se ve afectado por el incendio en la plaza central ya que debido a esto muchos vendedores ambulantes de hortalizas son trasladados a la plaza luego de la reconstrucción. Al seguir el fenómeno de la informalidad en aumento en 1991 se suspende de manera definitiva la expedición de permisos para los vendedores y comerciantes ambulantes en espacio público. Aun así, los vendedores ambulantes sin licencia siguieron en aumento por lo cual en 1994 por medio del Decreto N° 0861 se ordenó el procedimiento que los funcionarios públicos debían seguir frente al hecho:

1. Llamado verbal para que el vendedor se retire del lugar
2. Una vez pasara una hora y si el vendedor no se retira deberían pasar a decomisar la mercancía que se pondría a disposición de la Inspección de atención al Ciudadano y Ventas Ambulantes.
3. Una vez recibida la mercancía la inspección por primera vez cobraría una multa de uno a cinco salarios mínimos legales diarios, por segunda de 5 a 10 salarios mínimos legales diarios y por tercera vez se procedería a hacer un decomiso, previsto en el artículo 194 del código Nacional de Policía.

A su vez, frente a los vendedores ambulantes sin licencia el acuerdo 014 de 1998 le da autorización al alcalde para trasladar al centro comercial Feghali a las personas que ejercían como comerciantes informales en el paseo del comercio ubicado en la calle 35 entre carreras 15 y 19, con el propósito de dar solución al tema del uso del espacio público e intentar pasar a la formalidad a estos

---

<sup>51</sup> GOMEZ. Op. cit., p. 57-59.

<sup>52</sup> VANGUARDIA LIBERAL. Bucaramanga. 2, noviembre, 1987. 9 secc. 32 p.

vendedores por medio de facilidades de pago en sus nuevos locales. Así, en 1998 también se hace el despeje del paseo comercial, despeje que duro muy poco debido a que nuevos vendedores ambulantes se posicionaron allí a tan solo doce días después.<sup>53</sup>

Terminaba así el siglo XX con la informalidad al 66.5% en el año 1999, presentando una de las tasas más altas del país. Entrados al siglo XXI, en el año 2001 la informalidad era de 68,5 bajando en el 2002 a 65,2%<sup>54</sup>, de estos ocupados informales el 92,93% no pagaba seguridad social y el 99,07% no estaba afiliado a ningún sistema de pensiones<sup>55</sup>, la informalidad vuelve a subir en el año 2003 a 68,1, donde empieza a bajar hasta llegar en el año 2007 a 62%<sup>56</sup>.

Ya para el año 2012, a pesar de gozar con una tasa de desempleo relativamente baja en comparación de otros cascos urbanos de Colombia, el 58,5% de los trabajadores bumanguenses era informal<sup>57</sup>. Con las anteriores cifras se puede visualizar el carácter estructural de la informalidad laboral, al ver que más de la mitad de la población activa en la ciudad de Bucaramanga ha sido informal más de ocho años y esto obedece, a su vez, a una dinámica macroeconómica del mercado laboral de Colombia.

Cabe resaltar que para este año en Bucaramanga, los sectores de la economía que presentarían mayores índices de informalidad son: comercio, hotelería y restaurantes con un 32%, servicios comunales, sociales y personales con un 21% y la industria manufacturera y construcción con 19% y 9.1% respectivamente<sup>58</sup>. Sin embargo, existen otras ramas que presentan de igual manera informalidad, aunque en índices más aceptados como el suministro de Electricidad, gas y agua (0,65%), intermediación financiera (1,8%) y explotación de minas y canteras (8,9%), como se ve en la gráfica 1.

---

<sup>53</sup> PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la Economía Informal en la Estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008, p. 37-39

<sup>54</sup> Ibid., p. 25.

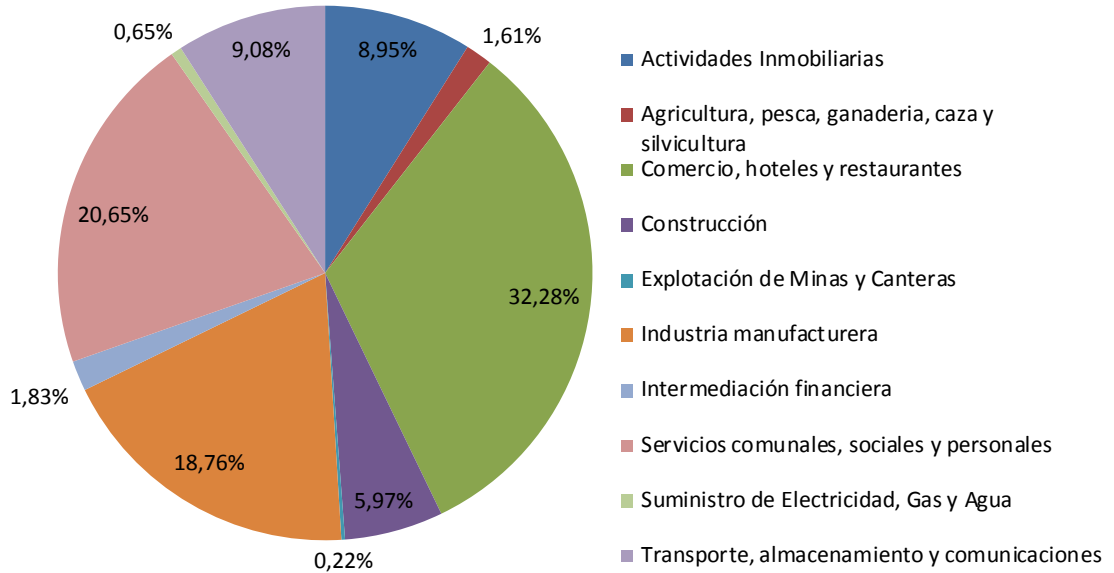
<sup>55</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Diagnóstico Vendedores Ambulantes Centro de Bucaramanga y Cabecera del Llano. Citado por LANDÍNEZ, Esteban y ROJAS, Heriberto. Caracterización del comercio informal callejero en la ciudad de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2004. p. 76.

<sup>56</sup> CALDERÓN, Mayda. La economía informal y el desempleo: Los dos problemas del mercado laboral de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2010. p. 44.

<sup>57</sup> OBSERVATORIO REGIONAL DE MERCADO DE TRABAJO DE BUCARAMANGA. Caracterización de los perfiles ocupacionales de informalidad laboral y empresarial en los sectores económicos de la ciudad de Bucaramanga. Estudios de informalidad. Bucaramanga: IMEBU, 2015. p. 26.

<sup>58</sup> BERMÚDEZ, Yoana y PÁEZ, Ardila. Análisis Mercado Laboral Bucaramanga y AM. IV Trimestre 2012. Bucaramanga: USTA, 2012. 3 p.

**Gráfica 1. Distribución Informalidad laboral en Sectores de la economía Bumanguesa 2012**



Fuente: Bermúdez y Páez. Análisis mercado laboral Bucaramanga y AM. IV trimestre 2012, p. 2.

Podemos ver entonces en la gráfica 1 que la informalidad laboral no solo se presenta en el comercio, a pesar de ser este la principal fuente, sino también en muchos otros sectores de la economía bumanguesa. Así, desde su identificación por medio del comercio informal, la informalidad laboral ha sido asunto que requiere de acciones gubernamentales por parte de la administración local. La informalidad, más que todo los ambulantes, tuvieron diferentes enfoques y respuestas por parte de las administraciones, a continuación, se hará un resumen de estas acciones y enfoques antes del año 2004.

## **2.2. LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL DE LA INFORMALIDAD LABORAL ANTES DEL 2004**

La informalidad laboral empieza a ser notoria en Bucaramanga a partir de la década de 1960 en la cual se empieza a ver un aumento de vendedores ambulantes en la carrera 15, de productos comestibles, ocasionando la primera acción gubernamental con respecto a los trabajadores informales y pequeños comerciantes ambulantes, en ese momento la acción era llevar delantales blancos. Si bien la anterior era una pequeña regulación también era la primera que se hacía sobre este tipo de actividades económicas informales, pero no fue la única regulación existente en los sesenta pues en esta década se debía pagar el

impuesto de industria y comercio para vender mercancías en espacio público, evidenciándose en los ingresos públicos de Bucaramanga de 1960 a 1962.<sup>59</sup>

Posteriormente, en esta misma década, la administración toma la decisión de trasladar estos trabajadores informales al parque centenario por medio del acuerdo 015 de 1967. Dentro del parque se dieron otras regulaciones como la reglamentación de la construcción de las casetas, con dimensiones establecidas, el pago al impuesto de industria y comercio, certificado con una placa de hierro, la entrega de facturas en sus relaciones comerciales y el debido registro de todos los vendedores informales, a su vez que se establecía que ninguno de los comerciantes informales beneficiados podía ceder o vender el puesto que había obtenido.

Finalizando la década de los sesenta se empieza a dar un descontento en varios sectores de la población bumanguesa con respecto al uso del espacio público, se argumentaba en contra del uso del parque centenario por parte de los vendedores ambulantes que estos generaban congestión vial y problemas de salubridad y desaseo, con lo cual para la década de los años setenta se empieza una serie de intentos de reubicación de estos comerciantes informales. El primer intento de reubicación, por medio del acuerdo 019 de 1972, sería a un lote ubicado entre las calles 24 y 28 con carreras 19 y 20 el cual fracasa. La reubicación se haría en los años ochenta, primero un grupo a Sanandresito la Rosita en 1986 y un segundo grupo a Sanandresito La Isla en 1987. Así en 1981 por medio del acuerdo 017 de 1981 se suspendió la parcelación del Parque Centenario y en 1987 se da el desalojo del parque.

Por otra parte, las disputas entre las autoridades locales y los informales no se hicieron esperar, es así como en 1978 se pensó por parte de las autoridades remodelar la carrera 16 con calle 33 y 34, lo cual requería el desalojo de los vendedores ambulantes de la zona, mismos que luego reclamaron debido a que con las reformas estas calles, que antes eran de paso peatonal, pasaron a ser utilizadas para tránsito de vehículos. Como la anterior situación se presentaban diferentes conflictos entre autoridades municipales e informales, con lo cual los comerciantes eran perseguidos constantemente por las autoridades de policía municipal, ya para los años ochenta gran parte de las principales calles de la ciudad, como la carrera 15 y 16, sufrían de problemas de movilidad pública. Con la remodelación de la vieja plaza central una nueva política de reubicación fue aplicada a los comerciantes informales, ubicándolos en la remodelada plaza. Luego en el momento en que es tumbada la plaza estos comerciantes son

---

<sup>59</sup> GOMEZ, Jhon. Los vendedores ambulantes de Bucaramanga y su proceso de asociación: El caso de COOSAANDRESITO (1960-1989). Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia, 2010, p. 18.

trasladados nuevamente a la plaza san mateo y el edificio Feghali ubicado en la calle 33 con carrera 15.<sup>60</sup>

A pesar de los continuos traslados y acciones de las administraciones locales el fenómeno de la informalidad siguió en aumento, al ver el problema de movilidad que esto estaba generando, la administración toma la decisión de suspender los permisos para este tipo de actividad económica en 1991, aun así, los comerciantes informales en las calles siguieron en aumento, ahora sin licencias. Se tiene entonces que las políticas públicas en lo que respecta a la segunda mitad del siglo XX consisten en reubicar a los comerciantes ambulantes e informales con el fin de despejar el espacio público y solucionar problemas de movilidad, políticas que no fueron satisfactorias ya que los costos en los que debían incurrir eran demasiado altos para sostenerse en ese lugar con lo cual muchos volvieron a ser ambulantes<sup>61</sup>. En este sentido las acciones por parte de las administraciones no atacan al trabajo informal en sí, aplicando acciones sobre el mercado laboral o a la capacidad emprendedora, sino a las consecuencias que este trae consigo, como la ocupación del espacio público.

Por lo cual se pueden evidenciar políticas públicas dirigidas exclusivamente a la solución de la ocupación indebida del espacio público por parte de los vendedores ambulantes evidenciadas en los siguientes acuerdos municipales de la década de los noventa<sup>62</sup>:

- Acuerdo Municipal No. 043 del 16 de agosto de 1994. Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento de mercados móviles en el municipio de Bucaramanga.
- Acuerdo Municipal No. 048 de 1998. Por el cual se otorga autorización al Alcalde de Bucaramanga para la enajenación de los bienes inmuebles en donde funcionaba el antiguo edificio FEGHALI, como solución a la problemática de los vendedores ambulantes y a la invasión del espacio público.
- Acuerdo Municipal No. 008 del 2 de marzo de 1999. Por medio del cual se otorgan facultades de contratación sobre un bien inmueble, con destino a la reubicación prioritaria de los vendedores estacionarios con licencia, como medida complementaria al Programa de Mejoramiento del Espacio Público

Llegando al siglo XXI podemos encontrar el plan de desarrollo municipal *Bucaramanga ciudad de la alegría 1998-2000* propuesto por la administración de

---

<sup>60</sup> PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la Economía Informal en la Estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008, p. 34-35.

<sup>61</sup> Ibid., p. 33.

<sup>62</sup> MORENO, Berenisze y GALVIS, Fredis. Proceso de organización y mejoramiento de las condiciones de salud trabajo en trabajadores del sector informal de la economía en Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 2004, p. 80.

Luis Fernando Cote Peña en el cual se hace fuerte énfasis en la situación del desempleo en Bucaramanga, el cual llega al 11,5% para 1997, por lo cual se propone el apoyo especial a las microempresas y famiempresas debido a su destacada participación en la economía bumanguesa<sup>63</sup>. En este punto el plan de desarrollo identifica a la informalidad al aceptar que gran parte de las microempresas y famiempresas de Bucaramanga no son formales, pero no analiza de fondo el problema estructural de la informalidad o las condiciones del mercado laboral que llevan a esta, solo la menciona.

Por lo tanto, el plan de desarrollo para Bucaramanga 1998-2000 hace fuerte énfasis en la generación de empleo, debido a la identificación de altas tasas para 1997, empleando varios programas dirigidos a diferentes subsistemas. Por otra parte, si bien no se hace un análisis de la informalidad laboral, se menciona explícitamente a los vendedores ambulantes como objetivo de programas dirigidos a la recuperación y mantenimiento del espacio público. Se puede entonces mencionar diferentes programas y objetivos dentro del plan de desarrollo de Luis Fernando Cote (1998-2000) que se relacionan de alguna manera a la informalidad laboral, estos se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Programas relacionados a la Informalidad laboral en el plan de desarrollo de Bucaramanga 1998-2000**

<b>Programa</b>	<b>Metas</b>
<b>Recuperación Espacio Publico</b>	Reubicar 650 vendedores ambulantes en el centro comercial Feghali
	Reubicar 800 vendedores ambulantes en el antiguo pabellón de carnes de la plaza de mercado central
<b>Programa Integral De Desarrollo Empresarial Y Generación De Empleo</b>	Elaborar proyecto de reglamentación sobre estímulos e incentivos tributarios para atracción de nuevas industrias, concertados con el sector privado
	Realización de programas orientados a fomentar el espíritu empresarial
	Realizar 5 convenios de asesoría técnica de apoyo empresarial
	Identificación, formulación y puesta en marcha de 20 iniciativas locales de empleo
	Realización de 3 convenios cuyo objetivo sea la capacitación para el trabajo
	Puesta en marcha de 10 proyectos empresariales en los estratos 1,2 y 3.
Capacitación para el trabajo a 450 personas	

<sup>63</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 1998-2000. Bucaramanga "la ciudad de la alegría". Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 1998. p. 90.

	Creación de 30 unidades productivas
<b>Promoción Ley De Apoyo Tributario</b>	Consecución de los beneficios tributarios para las empresas nuevas que se constituyan y generen empleo

Fuente: Plan de Desarrollo 1998-2000 Bucaramanga “La ciudad de la alegría”. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

Por una parte se tiene a la generación de empleo y de empresas, las cuales son las que generan empleos nuevos, y por otra parte la protección del espacio público que tiene como población objetivo a los vendedores ambulantes, sector importante del comercio informal por lo tanto trabajadores informales. En el cuadro 1 se puede identificar la importancia de la generación de empleo para el plan de desarrollo formulado para el periodo 1998-2000 en Bucaramanga, cabe mencionar entonces que para mejorar los índices de empleo de la ciudad el plan proponía la estrategia de fortalecer las políticas de apoyo a los microempresarios y fomentar iniciativas locales de empleo ILE, proyecto conjunto con el Ministerio de Trabajo, la OIT y el gobierno español<sup>64</sup>.

Luego del mandato del alcalde Luis Fernando Cote Peña, en el año 2001 Iván Moreno Rojas presenta el plan de desarrollo de Bucaramanga, para los años 2001-2003, llamado *¡Construyendo la Ciudad de Todos!*, en el cual se menciona como prioridad la generación de empleo y reactivación económica para lo cual propone las siguientes políticas<sup>65</sup>:

1. Dar prioridad a la reactivación de la economía mediante la generación de empleos productivos, como la única manera de atacar de forma contundente la pobreza.
2. Acometer proyectos y obras prioritarias en el campo vial, infraestructura educativa, salud, vivienda, espacio público, medio ambiente, servicios y tecnología que necesariamente traerá como consecuencia la generación de empleo.
3. Brindar estímulos tributarios a las empresas nuevas que se establezcan en la ciudad y a las ya establecidas, que generen nuevos empleos, exonerando el pago del impuesto de Industria y comercio e IPU, y promoviendo a través del gobierno Nacional zonas francas especiales para desarrollo tecnológico y turístico.
4. Hacer del conocimiento, la investigación y la tecnología el hilo conductor del desarrollo empresarial.
5. Aprovechar al máximo las fuentes de financiamiento a nivel nacional, para la ejecución de proyectos intensivos en mano de obra que conlleva a reducir la tasa de desempleo de la ciudad.

<sup>64</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Op. cit., p. 93-94.

<sup>65</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo para Bucaramanga 2001-2003, “Construyendo la Ciudad de Todos”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2001. p. 17.

La informalidad laboral de nuevo toma un papel mínimo dentro de la planeación del plan de desarrollo aun así se hace necesario aclarar que dentro de este plan se acepta la existencia de una economía informal al incluirla, y mencionarla de manera explícita, dentro de programas con vías a solucionar otros problemas sociales como la salud pública, con el Plan de Atención Básica. Como el cuadro 2 muestra los programas relacionados a la informalidad laboral están ligados a la generación de empleo, nuevas empresas y la atención básica de salud.

**Cuadro 2. Programas relacionados a la Informalidad laboral en el plan de desarrollo de Bucaramanga 2001-2003**

<b>Concepto</b>	<b>Programas</b>	<b>Metas</b>
<b>Programas De Salud</b>	Plan de atención básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyecto de salud ocupacional para trabajadores informales de la ciudad de Bucaramanga</li> <li>-Haber realizado la caracterización de la economía informal en el municipio</li> <li>-Haber realizado el diagnóstico de la salud del menor trabajador de la economía informal.</li> <li>-Haber diseñado e iniciado el Plan de Atención integral al menor trabajador de la economía informal</li> </ul>
<b>Acciones Y Mecanismos Institucionales Para La Ejecución De Los Programas De Salud</b>	Plan de atención básica	Caracterización de la economía informal.
<b>Programas De Generación De Empleo Y Reactivación Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generación de Empleo para la población desplazada en el centro de Mercadeo Café Madrid</li> <li>-Capacitación laboral dirigida a adultos Dotación y fortalecimiento de la empresa asociativa de trabajo "Mujeres de Paz".</li> <li>- Alternativas de Generación de Empleo "Empresas Productivas" Cooperativa de chocolatería "Soñadores de Paz"</li> <li>-Capacitación formativa, laboral,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyar y capacitar a 410 desplazados, en actividades laborales, mercadeo, producción y creación de microempresas.</li> <li>-Generar 3750 empleos directos e indirectos.</li> <li>-Capacitar a 800 Fami y microempresarios.</li> <li>-Conceder créditos a</li> </ul>

	agroindustrial y pecuario dirigido a jóvenes desplazados. - Generación de empleo para los sectores alimentos, confecciones, cuero y marroquinería en los estratos 1, 2 y 3 mediante líneas de crédito -Generación de empleo para los sectores productivos de la ciudad de Bucaramanga mediante líneas de crédito -Generar empleo población discapacitada en edad productiva de la ciudad de Bucaramanga -Desarrollo de iniciativas económicas, laborales para jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 de la ciudad. -Apoyo a Fondo Capital de riesgo productivo empresarial -Apoyo incubadora empresarial virtual -Capacitación a exfuncionarios de la Alcaldía para creación de Empresas	1900 Fami y microempresarios -Capacitar a 300 discapacitados en actividades laborales -Capacitar 1000 jóvenes en iniciativas empresariales -Apoyar 30 empresas de base tecnológica incubadas -Garantizar el sostenimiento de la incubadora "empresarial virtual" -Capacitar 50 exfuncionarios para la creación de empresas
--	---	---

Fuente: Plan de Desarrollo para Bucaramanga 2001-2003, "Construyendo la Ciudad de Todos". Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

En este plan de desarrollo del 2001-2003 no se presenta mayor reflexión sobre las personas con trabajo informal, pero hacen parte de varios programas propuestos, a pesar de no ser la discusión central de dichos programas. Por un lado, se propuso una caracterización del sector informal necesaria para llevar a cabo un plan de atención básica. Por otro lado, el programa de generación de empleo y reactivación económica básicamente lo que busco fue incentivar redes de trabajo e inversión de múltiples empresas de mediano y pequeño nivel, como medida de generación de empleo y 'prosperidad' ante la recesión de 1999. Así, en el año 2001 se pueden encontrar diferentes acuerdos municipales relacionados al fomento empresarial<sup>66</sup>:

- Acuerdo Municipal No. 023 del 27 de julio de 2001. En el cual se da apoyo general a la industria y comercio local, dentro de un marco de competitividad y productividad en concordancia con los planes y programas de desarrollo del Municipio.
- Acuerdo Municipal No. 030 del 9 de agosto de 2001. Por medio del cual se constituye el Comité Municipal para el fomento del micro, pequeña y mediana empresa.

<sup>66</sup> MORENO, Berenisze y GALVIS, Fredis. Proceso de organización y mejoramiento de las condiciones de salud trabajo en trabajadores del sector informal de la economía en Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 2004, p. 80.

Cabe resaltar que no se propone en el plan de desarrollo la recuperación del espacio público por medio de la reubicación de vendedores ambulantes, algo diferente al plan de desarrollo 1998-2000. Con lo cual de nuevo las acciones de la administración son guiadas a una consecuencia del trabajo informal, la falta de seguridad social y prestaciones estipuladas por la ley, en vez de ser guiada al trabajo informal como tal.

Como se ve, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las políticas públicas y acciones llevadas a cabo por las administraciones locales sobre el fenómeno de la informalidad están dirigidas a la recuperación del espacio público, trasladando de esta manera a los comerciantes informales. Luego al principio del siglo XXI la administración local toma una nueva perspectiva desde la salud pública y la generación de empleo y reactivación económica sin dejar a un lado la recuperación por el espacio público, en ningún caso la informalidad laboral ha sido tomada como problema a solucionar sino como origen de otros problemas que si han logrado captar la atención de las administraciones (espacio público, movilidad, salud pública).

De esta manera, al tener claro bajo que contexto se hace notoria la informalidad como problema público, tanto para la ciudadanía como para las administraciones locales, podemos pasar a analizar la política pública de cada una de las administraciones del periodo 2004-2011 en Bucaramanga con el objetivo de saber cómo trataron, cada una, el tema de la informalidad laboral por medio de sus programas estipulados en sus respectivos planes de desarrollo.

### 3. EL TRABAJO INFORMAL EN LA “BUCARAMANGA PRODUCTIVA Y COMPETITIVA” DE HONORIO GALVIS

En este capítulo se describirán los objetivos, programas y metas propuestas y realizadas por la alcaldía de Bucaramanga en el periodo 2004-2007 a cargo de Honorio Galvis relacionados al trabajo informal, también se dará una perspectiva de los resultados que dejaron tales propuestas e iniciativas. Bajo este objetivo se hará primero una descripción del programa de gobierno y el plan de desarrollo, a continuación, se presentarán los acuerdos municipales concernientes al trabajo informal expedidos durante el periodo de este gobierno y por último se darán los resultados de las diferentes propuestas por medio del informe de cumplimiento del plan de desarrollo municipal del periodo 2004-2007.

#### 3.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2004-2007

En esta sección se presentará en primera instancia la visión de Honorio Galvis de la ciudad de Bucaramanga y su relación a la informalidad laboral en el momento de postularse como candidato a la alcaldía, por medio de su programa de gobierno “Bucaramanga productiva y competitiva. Descrita en ocho retos”, para luego pasar a exponer los diferentes programas, objetivos y estrategias formuladas, que tengan relación con el trabajo informal, en su plan de desarrollo “*Bucaramanga productiva y competitiva*”.

**3.1.1. Honorio Galvis como candidato y la informalidad laboral.** Como candidato Honorio Galvis, junto con su equipo de trabajo, presenta su programa de gobierno “*Bucaramanga productiva y productiva*” descrita en ocho retos. En ese momento presentaba una síntesis de los principios que darían rumbo a sus propuestas, así como también la manera en que él veía la ciudad en ese momento y los problemas sociales que vislumbraba para dar solución en caso de ser electo.

En este programa Honorio Galvis expresa que con el propósito de “*alcanzar la visión de hacer de nuestro municipio un territorio competitivo, saludable, agradable y en paz, presento a la comunidad el Programa de Gobierno que asumo como un gran compromiso social y que cumpliré a cabalidad, desde la Alcaldía de Bucaramanga para el período 2004-2008*”, resaltando también la necesidad de penetrar la acción en los índices de pobreza, desempleo y subempleo, los cuales son un factor negativo para la visión deseada<sup>67</sup>.

Por lo tanto, plantea que:

*“El esfuerzo de la Administración tendrá que ser mayúsculo en el propósito de que la población económicamente activa pueda acceder a*

---

<sup>67</sup> GALVIS, Honorio. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2004-2007 "Bucaramanga Productiva y Competitiva". Bucaramanga. 2003, p. 2-4.

*un empleo digno y estable que le permita satisfacer sus necesidades básicas. El desarrollo económico dentro del modelo propuesto, irá enfocado a la generación de empleo; la competitividad de nuestra ciudad será alcanzada, cuando vencamos la pobreza, mejoremos los procesos productivos, amplíemos los servicios y las demás actividades generadoras de valor agregado, las cuales deben conducirnos a que ese desarrollo sea equitativo y genere ingresos justos para todos los habitantes.*<sup>68</sup>.

Esta visión de Bucaramanga tiene a superar 8 retos según el programa de gobierno. A continuación, se mencionarán, junto con algunos aspectos que se han resaltado como relacionados al trabajo informal dentro de los retos:

1. Reto No 1: Ampliar, Fortalecer Y Consolidar La Política Social Integral
  - LA MUJER LÍDER DE LA EMPRESA BUCARAMANGA COMPETITIVA  
*“Esto implica, trabajo, capacitación técnica para el empleo, alfabetización, educación no formal, mujer microempresaria, apoyo a la madre cabeza de familia, recreación, cultura y deporte. Sus necesidades más apremiantes son el empleo y la salud. Consciente de esta problemática, el Programa de Gobierno se propone desarrollar proyectos, en alianza con los sectores productivos, encaminados a la formación técnica para el empleo de las madres cabeza de familia y a darles el apoyo requerido para la creación de fami-empresas.”*<sup>69</sup>
  - LA INCLUSIÓN SOCIAL  
*“Los discapacitados son aproximadamente 8.000 en nuestro municipio, la meta es poder darles educación, empleo y salud en igualdad de oportunidades.” (...)  
“Los vendedores ambulantes invasores del espacio público, requieren también de alternativas para poder ejercer su actividad comercial en espacios que la administración habilite para este fin. Las intervenciones para este grupo poblacional irán encaminadas a la capacitación para que ofrezcan sus productos en óptimo estado de higiene y a inducir la demanda hacia los centros comerciales que se habiliten por actividad para ubicarlos, evitando que nuevos invasores se adueñen de las áreas comunes que son patrimonio de todos los bumangueses. De otra parte, se desarrollarán estrategias mediante las cuales se les capacite en la realización de otras actividades productivas que ofrezcan al vendedor ambulante formas distintas para la obtención de sus ingresos deben incluirse dentro de la economía formal”*<sup>70</sup>
2. Reto No. 2: Alcanzar Una Bucaramanga Segura, Optimizar El Compromiso De La Gente Con Su Ciudad Y Lograr La Convivencia Pacífica Y Armónica En La Búsqueda De La Paz
3. Reto No. 3: Ordenar Económica, Social Y Espacialmente Nuestro Territorio  
*“Esta exigencia tiene que ver con el Plan de Ordenamiento Territorial y las adecuaciones que se han detectado como fundamentales para no perjudicar*

---

<sup>68</sup> GALVIS. Op. cit., p. 4.

<sup>69</sup> Ibid., p. 10.

<sup>70</sup> Ibid., p. 12-13.

*grandes franjas de la población que por estar por fuera de éste, funcionan de manera ilegal, no tributan y abarcan un sector comercial de gran importancia que al suspenderlo, causaría un impacto socio económico desfavorable.”<sup>71</sup>*

4. Reto No. 4 Modelo De Desarrollo Económico Sostenible

*“La gestión se enfocará a la búsqueda de un modelo económico sostenible, que permita la generación de riqueza a través del desarrollo de actividades creadoras de valor agregado que permitan superar los índices de desempleo y subempleo que persisten en nuestra área metropolitana. La última información disponible muestra el 35% de población en línea de pobreza; el 8.07% en línea de Indigencia, ambos indicadores correspondientes al Área Metropolitana de Bucaramanga.” (...) “En la medida en que nuestra economía se reactive estaremos atacando el grave flagelo del desempleo en nuestra ciudad, origen de gran parte de la problemática social.” (...) “La iniciativa del Observatorio de Empleo será apoyada y consolidada, con el propósito de mantener información permanente y en tiempo real de la tendencia de los mercados” (...) “Con la información permanente del Observatorio Metropolitano para el Empleo sabremos qué áreas de la economía debemos fortalecer desde el Instituto Municipal para el Empleo, IMEBU, con capacitación, tecnología, crédito blando y asistencia técnica. Nos proponemos apoyar la fami, micro y pequeña empresa como generadoras de mano de obra, a través de un observatorio en consolidación” (...) “Los últimos indicadores disponibles para 2003, revelan en el área Metropolitana de Bucaramanga, una tasa de desempleo del 17.1% y una tasa de subempleo del 39.8%. Queremos disminuir estos índices, a través del modelo económico propuesto”<sup>72</sup>.*

5. Reto No. 5 Una Ciudad Moderna, Con Un Desarrollo Urbano Funcional Y Sostenible, Un Ambiente Saludable Con Espacios Para La Recreación, El Esparcimiento Y La Interacción Social

6. Reto No 6: Modelo De Gestión Participativa

7. Reto No 7: Potenciar La Eficiencia Y Maximizar La Transparencia

8. Reto No 8: Nuestro Bienestar

De esta manera Honorio, junto a su grupo de trabajo, presenta una visión de Bucaramanga en la cual la informalidad se ve desde los vendedores ambulantes, los cuales a su vez se ven dentro de la problemática del espacio público. El desempleo es una variable de mucha fuerza en este programa de desarrollo, al estar en varios retos, programas e involucrados con varios sectores de la población bumanguesa, como los desplazados, madres de hogar y vendedores ambulantes.

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 16.

<sup>72</sup> Ibid., p. 18-21.

**3.1.2. La informalidad Laboral Dentro del Plan de Desarrollo.** Una vez electo como alcalde Honorio Galvis presenta su plan de desarrollo económico, social y obras públicas 2008-2011 “*Bucaramanga Productiva y Competitiva*”, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante el Acuerdo No. 010 de junio 11 del año 2004. Este plan de desarrollo está dividido en dos partes: la primera, la general, explica sus fundamentos, retos o líneas temáticas y sus programas con sus respectivos objetivos y metas; la segunda parte se encarga de explicar su plan de inversiones. Explicaremos en primera instancia los fundamentos, para pasar a exponer los retos y programas que se relacionen e intervengan de manera directa o indirecta con la informalidad laboral, a su vez se expondrán los planes de inversión para los diferentes programas y metas resaltadas.

*3.1.2.1. Fundamentos del Plan de Desarrollo.* Este plan de desarrollo estipula que la razón de ser de la administración del municipio de Bucaramanga en el período 2004 – 2007, es mejorar el bienestar de la sociedad, garantizando condiciones de productividad y competitividad para el desarrollo económico y social de la ciudad, bajo criterios de equidad, desarrollo humano, sostenibilidad ambiental y calidad en el servicio, con la participación activa de las diferentes instituciones y actores, y con una férrea voluntad de asegurar a sus moradores, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo.

Así, el alcalde expone el objetivo general y los principios bajo los que se rige, con los cuales planea llegar a su visión de una Bucaramanga, en el año 2007, “*articulada con la nación y el mundo, territorio verde donde convive una sociedad solidaria y creadora que se une con sus instituciones, para liderar su propio desarrollo, en un marco de convivencia pacífica, crecimiento económico sostenible, respeto de la dignidad humana y prevalencia del bienestar general*”<sup>73</sup>:

*“Avanzar en la construcción de una ciudad PRODUCTIVA Y COMPETITIVA, dirigiendo la acción del gobierno en armonizar el progreso individual y colectivo facilitando una infraestructura física y una estructura social que coadyuven a mejorar la calidad de vida, donde reconoce en su población el mayor potencial de desarrollo basado en una sociedad del conocimiento.”*<sup>74</sup>

A su vez Los principios que rigen la conducta de esta administración son:

**“Participación y concertación:** *La participación de los diferentes actores del desarrollo debe estar presente tanto en el proceso de formulación como devaluación y seguimiento al Plan, de modo que*

---

<sup>73</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2004-2007, “Bucaramanga Productiva y Competitiva”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2004. p. 2.

<sup>74</sup> Ibid., p. 2.

facilite la celebración de alianzas entre las fuerzas políticas, sociales, institucionales y gremiales.

**Coordinación, Armonía y Coherencia:** Se pretende articular los propósitos nacionales con los departamentales y municipales para garantizar un verdadero impacto en la solución de problemas.

**Integralidad:** Las políticas, proyectos y en general el accionar de las diferentes dependencias de la administración, deben trascender el ámbito de lo sectorial y enmarcarse de manera integral en los frentes estratégicos.

**Continuidad:** Busca fortalecer la institucionalización de la planificación como proceso, garantizando el cumplimiento de metas, programas y proyectos con base en la visión de crecimiento y desarrollo de la ciudad.

**Desarrollo Humano:** Pretende potenciar y aprovechar la fuerza creadora de la comunidad para construir una sociedad moderna e igualitaria.

**Gobernabilidad y Convivencia Pacífica:** Su propósito es generar un proceso de adecuación de la estructura administrativa, que permita un gobierno con criterio empresarial, apoyado en una administración ágil, responsable y eficiente.

**Sostenibilidad Ambiental:** La dinámica socioeconómica que se genere debe estar orientada a regular con criterio sostenible los recursos naturales.

**Calidad en el servicio:** Será política de la administración municipal que los diferentes trámites y servicios que se presten a la ciudadanía, se desarrollen bajo parámetros de Eficacia, Eficiencia, Cumplimiento de las normas, el buen trato entre el cliente y el funcionario, que le permita al ciudadano ser veedor de la gestión pública y participe en el desarrollo de la ciudad.

**Probidad:** Actuar con rectitud en el ejercicio de lo público y en la administración y manejo de los recursos públicos, fortaleciendo los mecanismos de veeduría y control ciudadano.<sup>75</sup>

Como se vio, este plan se desarrolló bajo 9 principios que rigen su acción, no obstante, para nuestro trabajo de investigación en trabajo informal consideramos que tan solo el principio de continuidad y desarrollo humano se ajustan a la informalidad.

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 2-3.

De esta manera, para poder lograr su visión de Bucaramanga en el año 2007, Honorio Galvis estructura el plan de desarrollo bajo dos pilares fundamentales: la productividad y la competitividad. Por una parte, el concepto de *ciudad productiva* se refiere a incrementar la fertilidad económica de la ciudad mediante la articulación de la gestión de organizaciones y entidades del sector público y privado para lograr calidad en la prestación de servicios, donde cada uno de los sectores de la actividad económica se vinculen en la recuperación y reactivación de la producción local. Por otra parte, el concepto de *ciudad competitiva* se definió como la integración de los procesos sociales y económicos girando en torno a un proyecto colectivo, que incorpore a la población no solo como su artífice, sino también como razón de ser del desarrollo.

Para el gobierno del periodo 2004-2007 una Bucaramanga productiva y competitiva estaba basada en la reactivación de la economía local y su inserción a los mercados nacionales e internacionales por medio de alianzas de entre empresas, instituciones educativas, gobierno municipal y gremios de trabajadores. Lo anterior para mejorar el bienestar de la sociedad, garantizando el desarrollo económico y social de la ciudad, bajo criterios de equidad, desarrollo humano y sostenibilidad ambiental, con la participación activa de las diferentes instituciones y actores asegurando a sus habitantes, entre muchos otros factores, la generación del empleo.

Bajo esta visión de Bucaramanga y objetivo general, se clasificaron los programas en ocho grandes retos o líneas estratégicas, de los cuales se resaltaron algunas consideraciones que tienen relación con el trabajo informal, estas ocho líneas estratégicas son:

1. Ampliar, Fortalecer y Consolidar la Política Social Integral.
  - INTERVENCIÓN SOCIAL INTEGRAL
  - JUVENTUD, MUJER Y FAMILIA. Se buscará fortalecer la participación de la juventud y de la mujer en las actividades laborales, mediante un plan que busca igualar las condiciones y oportunidades entre géneros y capacitación en áreas no tradicionales y productivas.
  - MUJERES CONSTRUCTORAS DE PAZ Y DESARROLLO. Se trata entonces de favorecer a las mujeres de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria.<sup>76</sup>
2. Alcanzar una Bucaramanga Segura, Optimizar el compromiso de la gente con su ciudad y lograr la Convivencia Pacífica y Armónica en la búsqueda de la Paz.
3. Ordenar Económica, Social y Espacialmente Nuestro Territorio.
4. Modelo de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 7-9.

- **POLÍTICA DE EMPLEO Y DESARROLLO EMPRESARIAL**

La política de empleo tiene como objetivo orientar la ejecución de programas y proyectos a la generación de fuentes de trabajo e ingresos y a la constitución y consolidación de pequeñas unidades productivas.

La búsqueda de nuevas posibilidades se concentrará en actividades como:

1. Fomento del Espíritu Empresarial a partir de programas curriculares y a la Innovación desde la educación secundaria y superior en todas las ciencias y disciplinas académicas, para que la sociedad tenga plena conciencia de lo empresarial como motor del desarrollo local.
  2. Apoyo a las Pymes y a la creación de empresas individuales, asociativas o famiempresas.
  3. Alianzas estratégicas con el sector privado.
  4. Formación empresarial: próximos a que el país entre en una negociación de libre comercio con Estados Unidos, los empresarios deben trabajar hacia una cultura empresarial, de lo contrario se corre el riesgo de una desaparición creciente. Es necesario un mayor compromiso para lograr competitividad, de lo contrario es inviable e imposible avanzar en la globalización.
  5. Comercialización y mercadeo
  6. Investigación.
  7. Financiación: líneas de crédito.<sup>77</sup>
5. Una ciudad Moderna con un Desarrollo Urbano Funcional y Sostenible, un Ambiente Saludable, con espacios para la Recreación, el Esparcimiento y la Interacción Social.
  6. Modelo de Gestión Participativa.
  7. Potenciar la Eficiencia y Maximizar la transparencia.
- **SISTEMA TRIBUTARIO**

Se fortalecerá la gestión de fiscalización y se adoptarán herramientas tecnológicas y jurídicas para un trabajo conjunto con otras instituciones. Para ello adelantará investigaciones tributarias, de auditoría y control fiscal, así como de incentivos y facilidades al contribuyente, para que pague gustosamente sus impuestos.<sup>78</sup>
8. Nuestro Bienestar

*3.1.2.2. Informalidad laboral en las Áreas Estratégicas.* El plan está conformado por retos, los cuales a su vez están conformados por áreas estratégicas de intervención. A continuación, se expondrán las áreas estratégicas, programas, proyectos, metas y objetivos para el periodo 2008-2011 que de manera directa o indirecta intervengan en la informalidad laboral de la ciudad.

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 13-14.

<sup>78</sup> Ibid., p. 20.

## 1. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 01. EDUCACIÓN

Su objetivo es cualificar el servicio educativo y la acción cultural para dignificar la vida humana a través de la formación integral que facilite a cada persona la construcción de su vida como parte del proyecto colectivo y ciudadano de Bucaramanga, apoyando también los sectores con necesidades especiales y consolidación de la formación con competencias laborales. Dentro de esta área se presenta el siguiente programa relacionado con la informalidad laboral:

- *Programa: cualificación del servicio educativo.*  
Cuyo objetivo era fortalecer y mejorar la calidad de la educación en general en el municipio de Bucaramanga en el cuatrienio 2004 - 2007.  
Meta resaltada:
- Desarrollar el proceso de formación en competencias laborales en 40 establecimientos educativos.

## 2. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 04. GRUPOS VULNERABLES

Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población, subsanando las necesidades Básicas Insatisfechas, con énfasis en la Niñez, la Juventud, los desplazados, la mujer, la tercera edad, los discapacitados, los habitantes de la calle, la población carcelaria y los campesinos. Dentro de esta área se presenta el siguiente programa relacionado con la informalidad laboral:

- *Programa: Atención integral a la mujer*  
Su objetivo era “implementar la política de atención integral a la mujer que conducen a su mayor competitividad y productividad en los diferentes escenarios de su cotidianidad a fin de contribuir a mejorar sus condiciones de vida.”<sup>79</sup>  
Meta resaltada:
- Capacitar a 400 mujeres para el trabajo

## 3. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 07. GENERACIÓN DE EMPLEO RURAL Y URBANO

Cuyo objetivo era “propiciar la integración interinstitucional para la creación de espacios y estrategias que permitan impulsar el empleo rural y urbano, aprovechando las fortalezas regionales en la búsqueda del desarrollo económico sostenible y el bienestar general”<sup>80</sup>. Dentro de esta área se presentan los siguientes programas relacionados con la informalidad laboral:

- *Programa: Capacitación sectorial y estructural para Bucaramanga.*  
Su objetivo era apoyar a las empresas en la adopción de nuevas tecnologías y capacitar en tendencias ocupacionales.  
Meta:
- Capacitar en los diferentes sectores de producción para lograr bajar el índice del desempleo estructural en el periodo 2004 - 2007.
- *Programa: Generación de empleo y fomento empresarial para Bucaramanga*

---

<sup>79</sup> Ibid., p. 63.

<sup>80</sup> Ibid., p. 74.

Su objetivo era crear, fomentar y sostener puestos de trabajo mediante la creación de empleos y apoyo financiero cuando lo requiera

Meta:

- Mantener y fomentar la creación de empresas que permitan bajar el índice de desempleo para Bucaramanga en el periodo 2004- 2007.
- Generar estrategias innovadoras en el tema del empleo
- *Programa: Articulación con el sector público y privado para optimizar la empleabilidad y el fomento empresarial.*

Su objetivo era aunar esfuerzos institucionales con el fin de optimizar programas de generación de empleo.

Metas:

- Convocar a todas las entidades públicas y privadas, nacionales, departamentales y municipales que tengan programas de generación de empleo a trabajar conjuntamente.

Estrategia:

- Crear convenios de cooperación institucional a fin de optimizar recursos físicos y humanos para minimizar los índices de desempleo.

#### **4. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 11. EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA**

El objetivo de esta área era optimizar la funcionalidad político-administrativa y la gobernabilidad mediante el incremento de la eficiencia de la administración municipal y la implementación de un sistema gerencial para la Administración Pública. Dentro de esta área se presenta el siguiente programa relacionado con la informalidad laboral:

- *Programa: Fortalecimiento de las finanzas municipales*  
Cuyo objetivo era recuperar gran parte de la cartera morosa por los diferentes impuestos municipales y promover en el contribuyente una cultura de pago a sus obligaciones tributarias.

Metas:

- Recuperar 50.000 millones de la cartera morosa para el cuatrienio
- Evitar la acumulación de cartera nueva
- Cubrir al 100% con campañas educativas los recaudos a realizar, para incentivar el pago de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.
- Puesta en marcha y funcionamiento de la plataforma de información tributaria del Municipio

Se resalta la estrategia de *aprovechar los espacios publicitarios en los diferentes medios de comunicación para informar sobre incentivos tributarios.*

#### **5. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 14. ESPACIO PÚBLICO**

El objetivo de esta área era integrar al municipio con el sector privado y la sociedad civil, en cuanto a la planeación, construcción y conservación del Espacio Público, reconociendo a este último como parte estructural del proyecto de ciudad. Dentro de esta área se presentan los siguientes programas relacionados con la informalidad laboral:

- *Programa: Recuperación física del espacio público terrestre y aéreo de la ciudad de Bucaramanga.*  
Cuyo objetivo era recuperar el espacio público terrestre y aéreo invadido por los diferentes actores, mediante el desarrollo de actividades de prevención, recuperación y educación, que permita la conservación de vías, antejardines, andenes y zonas verdes y el espacio aéreo de la ciudad.  
Meta:  
• Reubicar 2.200 vendedores ambulantes en el cuatrienio 2004-2007.
- *Programa: Control de defensa y preservación del espacio público*  
Cuyo objetivo era controlar, Prevenir y Recuperar el espacio público en el municipio de Bucaramanga como mandato constitucional y en beneficio de la comunidad.  
Meta:  
• Prevenir y controlar la invasión del espacio público en el centro de la ciudad de Bucaramanga en un 80 %, por reubicación de los vendedores comprometidos en coordinación con la defensoría del espacio público, durante el período 2004 – 2007.

Los programas, objetivos y metas mencionados se relacionan con la informalidad laboral de manera directa, ya que en el caso de los programas resaltados en el área estratégica No. 7 se plantean políticas que pretenden inferir en el mercado laboral con lo cual, de ser efectivas, afectaría una de las fuentes de la informalidad laboral: el desempleo. En el caso de los programas y metas resaltados en el área estratégica No. 14, se plantean políticas cuya población objetivo son vendedores ambulantes, sector importante del comercio informal. Por ultimo en el caso de los programas de las áreas estratégicas No. 1 y 4, se pretende capacitar a sectores específicos de la población en competencias para el trabajo.

Al recopilar estos programas se observa que la informalidad laboral no tiene mucha importancia en el plan de desarrollo, pues solo se nombra de manera textual un grupo perteneciente al comercio informal, los vendedores ambulantes, en los programas relacionados al espacio público, *Recuperación física del espacio público terrestre y aéreo de la ciudad de Bucaramanga* y *Control de defensa y preservación del espacio público*, con lo cual se puede inferir que no se procuró por la mitigación estructural del comercio informal, sino que se buscó la recuperación del espacio público invadido por los informales. Aun así, son de gran importancia los programas dentro del área estratégica No. 7, los cuales si llegasen a ser cumplidos estarían atacando el desempleo, y con esto se estaría mitigando de manera indirecta la informalidad laboral a pesar de no nombrarla textualmente y ser el desempleo el motivo de su formulación. Los demás programas y metas que han sido resaltados, si bien afectan la informalidad al pretender mejorar la inserción de diferentes sectores de la población al mercado laboral y el impulso del emprendimiento empresarial, en ellos no se nombra de manera textual la informalidad laboral como su motivo de ser, siendo otras variables, como la

pobreza y la productividad, el impulso principal para su formulación, es decir que se impulsa el trabajo, pero este no necesariamente debe ser formal.

Por último, cabe resaltar una diferencia entre el plan de desarrollo y lo que se proponía en el programa de gobierno, con respecto a la problemática de los vendedores ambulantes, en el programa de gobierno estos están incluidos dentro del sector *Inclusión social*, en cambio en el plan de desarrollo 2004-2007 esta problemática se encuentra dentro del área estratégica de intervención No.14 relacionada con el *Espacio Público*.

En la tabla 1 se presenta las inversiones presupuestadas para las áreas estratégicas, programas y metas seleccionados anteriormente por estar relacionadas a la informalidad laboral.

**Tabla 1. Plan plurianual de inversiones por sectores del plan de desarrollo de Bucaramanga 2004-2007**

Programa	Meta	Presupuesto Plurianual			
		2004	2005	2006	2007
<b>SECTOR EDUCACIÓN</b>					
<b>CUALIFICACION DEL SERVICIO EDUCATIVO</b>	Nº de instituciones educativas oficiales que desarrollan programas de formación por competencias laborales en los niveles de la básica y media.	0	0	0	0
<b>SECTOR EMPLEO RURAL Y URBANO</b>					
<b>CAPACITACION SECTORIAL Y ESTRUCTURAL PARA BUCARAMANGA</b>	no. de capacitados en iniciativas laborales	82.000.000	82.000.000	82.000.000	82.000.000
<b>GENERACION DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL PARA BUCARAMANGA. OBJETIVO: CREAR, FOMENTAR Y SOSTENER PUESTOS DE</b>	no. de créditos otorgados	0	0	0	0
	no. de empleos generados	100.000.000	110.000.000	112.000.000	113.000.000

TRABAJO MEDIANTE LA GENERACIÓN DE INGRESOS Y LA CREACION DE EMPLEOS	no. de sostenidos	100.000.000	110.000.000	112.000.000	113.000.000
<b>SECTOR EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA</b>					
<b>DESARROLLO AREA COMERCIAL</b>	Porcentaje de recuperación de la cartera morosa	0	0	0	0

Fuente: Plan Indicativo Bucaramanga Santander 2004-2007, Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

Se debe resaltar que la meta *capacitar a 400 mujeres para el trabajo* y las metas relacionadas con las reubicaciones de los vendedores ambulantes que invaden el espacio público no se encontraron en el Plan Indicativo presentado por la Alcaldía de Bucaramanga en el año 2005.

### 3.2. ACUERDOS MUNICIPALES

Se hace necesario para el análisis exponer los acuerdos municipales que inciden en la informalidad laboral, de una u otra manera, al tener en cuenta que el artículo 313 del capítulo 3 del título 11 de la constitución política de Colombia señala entre las funciones del concejo municipal:

- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Y a su vez, el artículo 315 del mismo capítulo y título, de la Constitución Política de Colombia, señala entre las atribuciones del alcalde:

- Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
- Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

- Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.
- Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Así, se clasificaron los acuerdos de acuerdo a la manera en que incidían en la informalidad laboral de la siguiente manera:

#### 1. Vendedores Ambulantes

Los vendedores ambulantes constituyen un sector importante de la informalidad laboral. Durante el periodo se celebraron varios acuerdos municipales en los cuales se buscaba la reubicación de los vendedores informales de diferentes partes de la ciudad a centros comerciales o plazas de mercado.

- Acuerdo No. 013 de 2005  
Por medio del cual se le otorga facultades al alcalde para entregar en calidad de venta y/o arrendamiento, los locales comerciales libres y disponibles en el centro comercial Feghali de Bucaramanga, a vendedores ambulantes con o sin licencia.
  - Acuerdo No. 056 de 2005  
Por medio del cual se autoriza al alcalde para entregar el bien inmueble, ubicado en la calle 19 No. 14-38, a título de comodato a la entidad sin ánimo de lucro *Asociación de Comerciantes de Artículos Usados de Colombia Centro Comercial Las Pulgas*, debido a que la *Asociación de Comerciantes de Artículos Usados de Bucaramanga*, la cual posee el bien inmueble, entro en liquidación.
  - Acuerdo No. 063 de 2007  
Por medio del cual se autoriza al alcalde para que entregue en calidad de venta los locales comerciales libres y disponibles, aun disponibles desde el acuerdo 013 de 2005, ubicados en el Centro Comercial Feghali a los vendedores ambulantes con o sin licencia.
- #### 2. Generación de empresas y nuevos empleos.

Es importante tener en cuenta que la generación de empresa representa, a su vez, generación de nuevos puestos de trabajo, con lo cual se ataca a una de las grandes causas de la informalidad laboral: el desempleo. Por lo cual se hace necesario tener en cuenta que se hizo desde el gobierno municipal en esta materia.

- Acuerdo No. 004 de 2007  
Por el cual se da exención del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros, a las nuevas empresas que se establezcan en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación

de empleo. Esto tiene como requisito generar 600 empleos directos en la jurisdicción de Bucaramanga.

- Acuerdo No. 005 de 2007

Por el cual se concede la exención del impuesto predial unificado a las nuevas empresas que se establezcan en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación de empleo. Esto tiene como requisito generar 600 empleos directos en la jurisdicción de Bucaramanga.

- Acuerdo No. 039 de 2007

Por el cual se concede la exención del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros, e impuesto predial unificado a las personas naturales y jurídicas que establezcan centros tecnológicos de atención e interacción a distancia, call center y contact center, en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación de empleo. Esto tiene como requisito contratar a diciembre del primer año 300 personas naturales y a diciembre del segundo año a 600 personas naturales de los cuales el 70%, en ambos casos, deben ser residentes del municipio de Bucaramanga.

### 3. Incentivos Fiscales y Tributarios

Una causa importante de la informalidad son los altos costos de seguir las diferentes regulaciones del Estado, entre estas la tributación, los cuales resultan siendo barreras de entrada a la formalidad para muchas empresas pequeñas, por lo cual se expondrá el siguiente acuerdo a pesar de que la informalidad laboral no se establecía como consideración para llevarlo a cabo.

- Acuerdo No. 025 de 2004

Por el cual se establece incentivo fiscal para el pago de la totalidad del impuesto de industria y comercio e impuesto predial unificado. Quienes cancelen la totalidad del impuesto de industria y comercio tendrán un 10% de descuento y quienes cancelen la totalidad el pago del impuesto predial unificado en enero de cada año tendrán un 15% de descuento, los que lo hagan en febrero un 10% y los que lo hagan en marzo un 5%.

- Acuerdo No. 033 de 2006

En el cual se concede una exención del 70% en el pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, a aquellos establecimientos industriales y comerciales localizados directamente sobre los costados de las vías intervenidas durante el desarrollo de las obras para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo METROLINEA.

- Acuerdo No. 068 de 2007

En el cual se concede exención de impuesto de industria y comercio en un 100% a las personas naturales y jurídicas establecidas y que establezcan todas sus operaciones comerciales en la Central de Abastos de Bucaramanga. Con el fin de incentivar la ubicación de los comerciantes en este lugar, el cual es lugar ideal para estas actividades según el Plan de Ordenamiento Territorial de Municipio.

- Acuerdo No. 069 de 2007

Por el cual se conceden incentivos tributarios en el impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros, en un 100% a las personas naturales que, en su condición de vendedores ambulantes reubicados, ejerzan sus actividades comerciales, industriales y de servicios en el centro comercial Feghali de Bucaramanga.

Se puede, inferir luego de conocer los diferentes acuerdos anteriormente mencionados, que frente a la vista del municipio los mayores retos, en cuanto a lo que respecta a la informalidad, son los vendedores ambulantes en el espacio público y la creación de nuevos puestos de trabajo, los cuales se buscan intervenir por medio de incentivos tributarios y fiscales. Así mismo, el municipio buscaba las buenas prácticas en el pago de impuestos por medio también de diferentes incentivos fiscales.

### **3.3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En esta sección se presentaran los resultados de los diferentes objetivos y programas que se han resaltado, aquellos que de una u otra forma intervienen en la informalidad laboral, para esto nos basamos en el informe de cumplimiento del plan de desarrollo municipal 2004-2007, proporcionado por la secretaria de planeación municipal, y los informes de rendición de cuentas del periodo realizado por la secretaria de gobierno y demás entidades. Evaluaremos de esta manera cuanto se logró de los objetivos, es decir, se hará una evaluación de resultados en la cual se contrasta al final del periodo “lo programado con lo ejecutado” (...) “con el fin de comprobar la realización de los objetivos”<sup>81</sup>.

Los resultados se presentarán en función de las áreas estratégicas y los programas que hemos seleccionado con anterioridad. Se utilizaran los 4 rangos definidos para evaluar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, de los Sectores incluidos en las Líneas Estratégicas, definido por el Grupo de Desarrollo Socio-Económico de la Secretaria de Planeación: Insuficiente: 0% - 49%; Deficiente: 50% - 69%; Bueno: 70% - 79%; Excelente: 80% - 100%<sup>82</sup>.

#### **1. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 01. EDUCACIÓN**

En esta área se ha resaltado un programa con relación a la informalidad laboral, el cual esta guiado al desarrollo de competencias para el trabajo desde los niveles básica y media de la educación. Este programa fue:

- CUALIFICACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO.  
De este programa resaltamos la meta:
  1. Desarrollar 40 programas de formación por competencias laborales en los niveles de básica y media.

---

<sup>81</sup> SALAZAR, Carlos. Políticas públicas & think tanks. 2 ed. Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 110.

<sup>82</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2011. Bucaramanga: Secretaria de Gobierno Municipal, 2011. p. 99.

De los cuales se desarrollaron 34, un 85% de la meta  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.

En la tabla 2 se hace un resumen del cumplimiento de la meta, año a año y del periodo completo:

**Tabla 2. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Educación”**

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2004-2007
			2004	2005	2006	2007	
CUALIFICACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO	Número de instituciones oficiales que desarrollan programas de formación por competencias laborales en los niveles de básica y media	40	5	7	10	12	85%

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

## **2. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 04. GRUPOS VULNERABLES**

En esta área se ha resaltado un programa con relación a la informalidad laboral, el cual esta guiado al desarrollo de competencias para el trabajo en las mujeres. Este programa fue:

- ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER  
De este programa resaltamos la meta:
- 1. Capacitar 400 mujeres para el trabajo.  
De los cuales se capacitaron 2483, logrando más del 100% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.

En la tabla 3 se hace un resumen del cumplimiento de la meta, año a año y del periodo completo:

**Tabla 3. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Grupos Vulnerables”**

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2004-2007
			2004	2005	2006	2007	
<b>ATENCION INTEGRAL A LA MUJER</b>	Número de mujeres capacitadas para el trabajo	400	112	953	618	800	<b>100%</b>

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

### **3. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 07. GENERACIÓN DE EMPLEO RURAL Y URBANO**

En esta área se han resaltado tres programas relacionados con la informalidad laboral, el primero está orientado a la capacitación para el trabajo, por otra parte, el segundo y el tercero están guiados a la creación de nuevas empresas y empleos. Estos programas fueron:

- **CAPACITACION SECTORIAL Y ESTRUCTURAL PARA BUCARAMANGA**  
De este programa resaltamos la meta:
  1. Capacitar en iniciativas laborales a 1960 personas  
De los cuales se capacitaron 1378, un 70% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Bueno.
- **GENERACION DE EMPLEABILIDAD Y EL FOMENTO EMPRESARIAL PARA BUCARAMANGA**  
Este programa se apoyó en los acuerdos No. 004, 005 y 039 del 2007, los cuales daban exención de impuestos como el de industria y comercio a empresas que se establezcan en Bucaramanga y a su vez sean generadoras de empleo, entre los requisitos para estos beneficios tributarios esta generar de 300 a 600 empleos nuevos.  
De este programa resaltamos las metas:
  1. Entregar 3400 créditos para el fomento empresarial  
De los cuales se entregaron 3166, un 94% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.
  2. Generar 1500 empleos  
De los cuales se generaron 1426, un 95% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.
  3. Sostener 8000 empleos  
De los cuales se sostuvieron 6776, un 85% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.
- **ARTICULACION CON EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD Y EL FOMENTO EMPRESARIAL**  
De este programa resaltamos la meta:
  1. Realizar 16 convenios interinstitucionales

De los cuales se realizaron los 16, 100% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.

Cabe resaltar que en el año 2005 mediante el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 179 de Octubre 12 el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga-IMEBU, adoptó el programa Iniciativas Locales De Gestión Empresarial –ILE, como una estrategia de generación de empleo, empezando ese mismo la primera fase del programa en la cual se realizó un diagnóstico de la población y del mercado de trabajo de la ciudad y la construcción un banco de datos de los recursos ociosos, a su vez se conformó una red de instituciones de apoyo<sup>83</sup>. En la tabla 4 se hace un resumen del cumplimiento de las metas, año a año y del periodo completo:

**Tabla 4. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Generación de Empleo Rural y Urbano”**

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2004-2007
			2004	2005	2006	2007	
<b>CAPACITACION SECTORIAL Y ESTRUCTURAL PARA BUCARAMANGA</b>	No. DE CAPACITADOS EN INICIATIVAS LABORALES	1.960	300	359	219	500	<b>70%</b>
<b>GENERACION DE EMPLEABILIDAD Y EL FOMENTO EMPRESARIAL PARA BUCARAMANGA</b>	No. DE CREDITOS OTORGADOS	3.400	885	866	685	757	<b>94%</b>
	No. DE EMPLEOS GENERADOS	1.500	342	387	377	320	<b>95%</b>
	No. DE EMPLEOS SOSTENIDOS	8.000	2.020	2.020	1.191	1.545	<b>85%</b>
<b>ARTICULACION CON EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD Y EL FOMENTO EMPRESARIAL</b>	No. DE CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES REALIZADOS	16	3	4	3	6	<b>100%</b>

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

<sup>83</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Tercer Informe Observatorio de Mercado de Trabajo de Bucaramanga. Bucaramanga: Ministerio de la Protección Social, 2010. p. 15.

#### 4. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 11. EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

En esta área se ha resaltado un programa con relación a la informalidad laboral, el cual está guiado a recuperar la cartera morosa en cuanto a la tributación de la ciudad. Este programa fue:

- EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA  
Este programa se apoyó en el acuerdo No. 025 de 2004, en el cual se establece incentivo fiscal para el pago de la totalidad del impuesto de industria y comercio e impuesto predial unificado.  
De este programa resaltamos la meta:
  1. Recuperar \$50.000.000.000 de cartera morosa.  
Se recuperó \$42.650.985 un 85% de la meta.  
Evaluación de Cumplimiento: Excelente.

En la siguiente tabla se hace un resumen del cumplimiento de la meta, año a año y del periodo completo:

**Tabla 5. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Eficiencia Institucional y Transparencia Administrativa”**

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2004-2007
			2004	2005	2006	2007	
EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA	Recuperación de la cartera morosa	\$ 50.000.000	11.437.042	10.705.120	10.910.543	9.598.280	85%

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Alcaldía Municipal de Bucaramanga (cifras en miles de pesos).

#### 5. ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN NO. 14. ESPACIO PÚBLICO

En esta área se ha resaltado un programa con relación a la informalidad laboral, el cual está guiado a reubicar los vendedores ambulantes que invaden el espacio público de la ciudad. Este programa fue:

- RECUPERACIÓN FÍSICA DEL ESPACIO PÚBLICO TERRESTRE Y AÉREO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA  
Este programa se apoya en los acuerdos 013 y 056 del 2005 y 063 del 2007, los cuales entregan, ya sea en arriendo, venta o comodato, locales dentro de centros comerciales y plazas de mercado a vendedores ambulantes registrados en la defensoría del espacio público. También se apoya en el acuerdo 068 y 069 de 2007, en el cual se concede exención de impuestos como el de industria y comercio a las personas que ejerzan actividades comerciales en el centro comercial Feghali y en el Centro de Abastos de Bucaramanga.

De este programa resaltamos la meta:

1. Reubicar al 100% de los vendedores ambulantes.  
De los cuales se logró ubicar un 60% de ellos.  
Evaluación de Cumplimiento: Deficiente.

En la tabla 6 se hace un resumen del cumplimiento de la meta, año a año y del periodo completo:

**Tabla 6. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro del área de “Espacio Público”**

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2004-2007
			2004	2005	2006	2007	
RECUPERACIÓN FÍSICA DEL ESPACIO PÚBLICO TERRESTRE Y AÉREO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA	Vendedores ambulantes reubicados	100%	38%	17%	0%	5%	<b>60%</b>

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

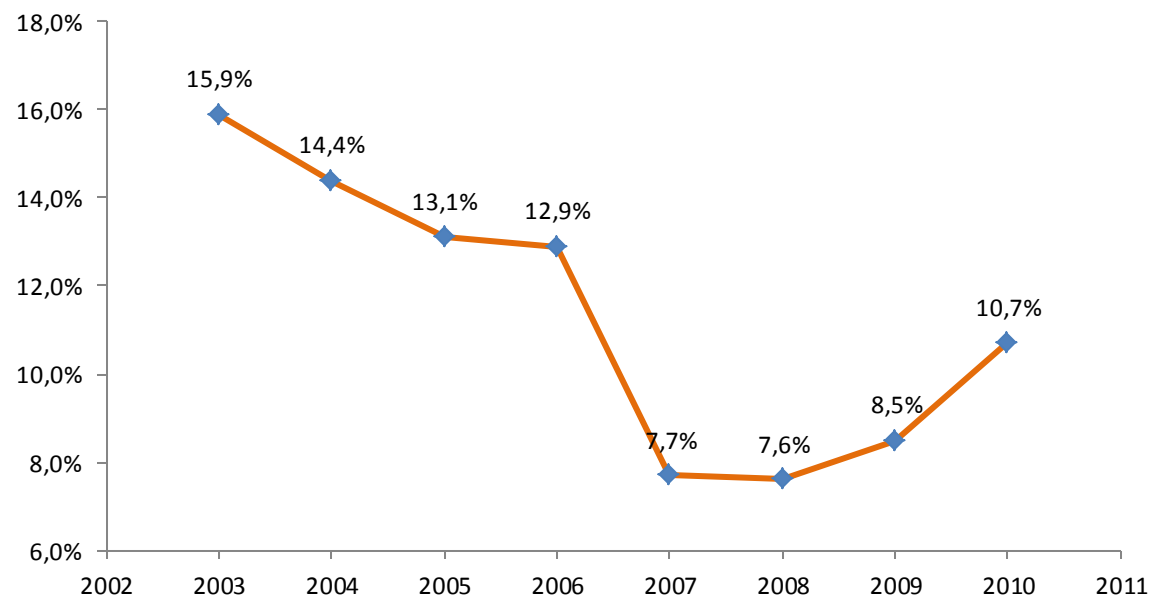
Como se pudo observar, gran parte de las metas y programas expuestos con anterioridad están ligados de manera directa con el desempleo, siendo este la motivación principal para su formulación. Se cree entonces que grandes esfuerzos se realizaron en esta materia desde la administración municipal, como prueba de esto son los diferentes acuerdos municipales dentro del periodo que daban incentivos fiscales y tributarios a aquellas empresas que se posicionen en la ciudad de Bucaramanga y sean generadoras de empleo.

Por otra parte, en este periodo se puede observar que el desempleo de la ciudad baja progresivamente desde el año 2002, donde estaba en 19,2%, pasando por el año 2004, donde llega a un 14,4%, hasta al del año 2008 donde se posiciona en 7,6%, llegando este año a su punto más bajo y empezando a subir a partir de este momento. Como se puede constatar en la gráfica 2 durante el periodo de 2004-2007 el desempleo de la ciudad, ligado a su área metropolitana, baja progresivamente durante todo el periodo 2004-2007.

Por su parte el porcentaje de ocupados en la informalidad tiene un comportamiento similar a la tasa de desempleo del área metropolitana de Bucaramanga, en el periodo 2004-2007. Pues, como se puede notar en la gráfica 3 la informalidad va en bajada desde el año 2003 llegando al 2004 a un 56,7%, donde sube al siguiente año a 57,24% y vuelve a bajar hasta alcanzar la tasa más baja en el año 2007, posicionándose así en 49,27%, a partir de este año la

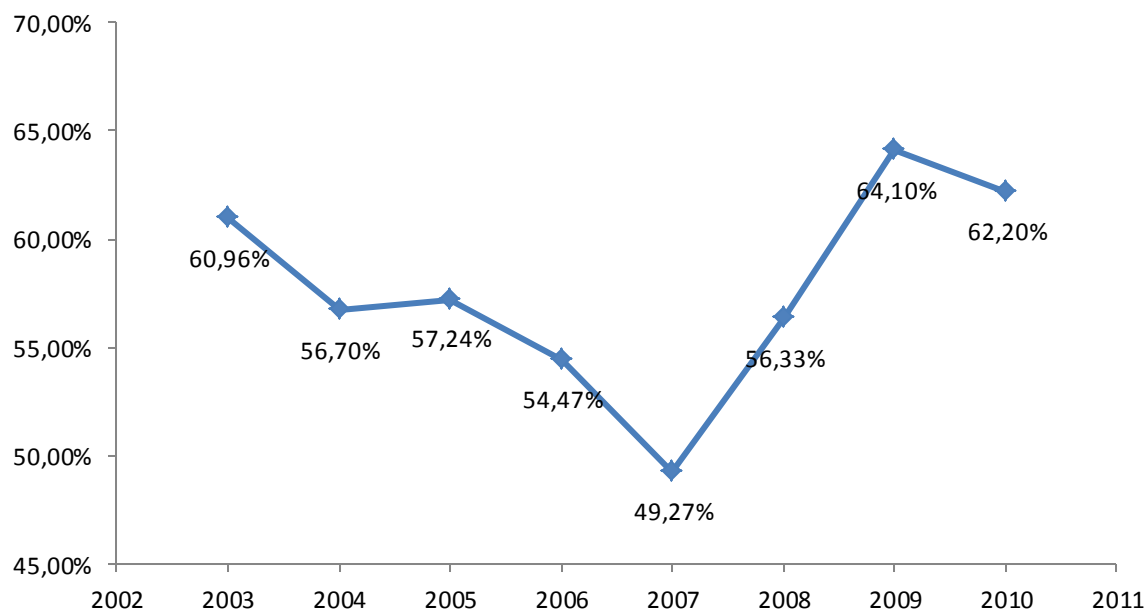
proporción de ocupados en la informalidad empieza a subir de manera rápida. Ambas curvas, desempleo e informalidad empiezan a ascender a partir de los años 2007 y 2008, con lo cual estima que hay una relación entre avance del desempleo y la informalidad laboral, ambas a su vez bajan progresivamente durante el periodo 2004-2007.

**Gráfica 2. Tasa de desempleo Bucaramanga 2003-2010**



Fuente: Encuesta Continua de Hogares-DANE

**Gráfica 3. Porcentaje de informales ocupados en Bucaramanga 2003-2010**



Fuente: Encuesta Continua de Hogares-DANE

### 3.4. CONSIDERACIONES FINALES

Después de haber realizado una síntesis de los programas, objetivos y metas, dentro del plan de desarrollo, junto con los acuerdos municipales del periodo de gobierno de Honorio Galvis relacionados de una u otra manera con el trabajo informal se pueden resaltar algunas consideraciones:

- A lo que respecta la informalidad laboral, el gobierno del alcalde Honorio Galvis impulso programas relacionados con: capacitaciones para la inserción al mercado laboral, las cuales tuvieron resultados positivos de cumplimiento en diferentes sectores vulnerables de la población; generación de empresa, por medio de créditos y capacitaciones con buenos resultados en cuanto a cumplimiento; generación de empleo; regulación tributaria y reubicación de vendedores ambulantes buscando proteger el espacio público, la cual fue la única meta con resultados negativos en cuanto a cumplimiento.
- En el plan de desarrollo no se evidencia la existencia de la informalidad laboral o empresarial, tampoco se evidencia alguna política o meta relacionada con los derechos y condiciones laborales. Por otra parte, solo se nombra una forma de informalidad, los vendedores ambulantes, dentro de un programa dirigido al espacio público. Con lo anterior se infiere que solo se veía a la informalidad laboral desde el vendedor ambulante y el motivo de esto era la protección del espacio público. La informalidad laboral no es vista en ningún momento por la administración local como motivo para alguna meta o programa.
- El empleo es de suma importancia para el plan de desarrollo y la gestión de la alcaldía 2004-2007, al estar como motivo para distintos programas dirigidos a su vez a diferentes poblaciones. Por medio de capacitaciones, convenios interadministrativos, incentivos tributarios y metas concretas de generación y sostenimiento de puestos laborales se pensó combatir al desempleo. Cabe resaltar, que a pesar de impulsar de tal manera la generación de empleo, no se impulsa que este empleo sea de contrato formal.
- Mediante el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 179 de octubre 12 de 2005, el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga-IMEBU, adoptó el programa Iniciativas Locales De Gestión Empresarial –ILE, como una estrategia de generación de empleo, el cual empezó ese mismo la primera fase.
- Se nota que la principal herramienta o estrategia utilizada por la administración de la Alcaldía de Bucaramanga en el periodo fueron los incentivos fiscales y tributarios, con esta herramienta se intentó impulsar la generación de empresa y de empleo; la movilización de los vendedores ambulantes a diferentes centros comerciales y plazas de la ciudad adecuadas para su reubicación; y las buenas conductas tributarias por parte de los contribuyentes.
- Se pudo observar una reducción importante del desempleo durante el periodo, de 14,4%, en el año 2004, a 7,7%, en el año 2007, junto con esto una pequeña reducción de la informalidad, al ser comparada con la del desempleo, en el periodo, está bajo hasta 49,27% en el año 2007 luego de estar cerca de 57%

en el año 2004. Por lo anterior se infiere que a pesar de que en el plan de desarrollo no se visualizó el trabajo informal, las acciones llevadas a cabo a mitigar el desempleo afectaron consigo la informalidad, teniendo en cuenta que el desempleo y la carencia de oportunidades del sector formal son unas de las principales fuentes de informalidad laboral.

#### **4. EL TRABAJO INFORMAL EN LA “BUCARAMANGA EMPRESA DE TODOS” DE FERNANDO VARGAS**

En este capítulo se describirán las iniciativas, programas y metas propuestas y realizadas por la alcaldía de Bucaramanga en el periodo 2008-2011 a cargo de Fernando Vargas relacionados al trabajo informal, a su vez que se dará una perspectiva de los resultados que dejaron tales propuestas. Bajo este objetivo se presentará, en un primer momento una descripción del plan de gobierno y el plan de desarrollo, seguiremos presentando los acuerdos municipales concernientes al trabajo informal expedidos durante el periodo de este gobierno y por último se darán los resultados de las diferentes propuestas por medio de los informes de rendición de cuentas de la Gestión Administrativa del periodo 2008 - 2011.

##### **4.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011**

En esta sección se presentara en primera instancia la visión de Fernando Vargas de la ciudad de Bucaramanga y su relación a la informalidad laboral en el momento de postularse como candidato a la alcaldía, por medio de su plan de gobierno “Bucaramanga, ciudad con el mejor gobierno”, para de esta manera pasar a exponer los diferentes programas, objetivos y estrategias formuladas en su plan de desarrollo “Bucaramanga empresa de todos” como alcalde del periodo 2008-2011 relacionados con el trabajo informal.

**4.1.1. Fernando Vargas como candidato y la informalidad laboral.** Como candidato Fernando Vargas, junto con su equipo de trabajo, presenta su plan de gobierno “*Bucaramanga, ciudad con el mejor gobierno*”. En ese momento presentaba una síntesis de los principios que darían rumbo a sus propuestas, así como también la manera en que él veía la ciudad en ese momento y los problemas sociales que vislumbraba para dar solución en caso de ser electo.

Así, Fernando Vargas expresaba:

*“Quiero una ciudad socialmente viable sin exclusiones de ninguna clase, centrada en la productividad y competitividad para generar prosperidad y muchas oportunidades de trabajo y empleo para sus gentes” (...)* “Por ello su responsabilidad inmediata es poner en funcionamiento una política pública, con sentido social, que incluye la redistribución adecuada de riqueza, la atención de los sectores subnormales y en alto riesgo” (...)

*“Por ello, se propone poner a tono la ciudad para los retos que la globalización le impone, mejorando sus condiciones de*

*competitividad, así asegurar para todos los habitantes de Bucaramanga una oportunidad de ingreso dignos*<sup>84</sup>

Expresaba entonces que su principal compromiso en lo económico sería el generar empleo y fuentes de ingresos dignos para sus habitantes por medio de un desarrollo empresarial, con el objetivo de desarrollar una ciudad competitiva que pueda afrontar los retos de la globalización sin dejar atrás la atención a los sectores subnormales. Para lo cual se focalizará en estructurar una política pública municipal de apoyo al desarrollo de micro, pequeñas y fami-empresas, sector importante de la economía local, amenazadas hoy por los retos de la globalización. De ahí que, se proponga además<sup>85</sup>:

- Apalancar el Banco del Progreso para asegurar créditos directos a sectores micro y fami-empresariales de forma, que sin las exigencias de hoy que les resultan imposibles alcanzar, tengan fácil acceso al crédito público.
- Apoyar la vinculación laboral de nuestros profesionales, técnicos, maestros y obreros de la ciudad.
- Se constituirá en prioridad igualmente el mejoramiento continuo de la productividad y competitividad en toda la economía local, siendo de suma importancia invertir para mejorar la gestión empresarial en los aspectos administrativos y tecnológicos.

De esta manera Fernando Vargas veía a Bucaramanga en cuanto a lo económico en el 2011 como una ciudad emprendedora, con una cultura empresarial desarrollada que pudiera absorber la oferta laboral de profesionales, tecnólogos y mano de obra no calificada. Así mismo, visualizaba para el 2011 una ciudad incluyente expresándolo en su deseo de ampliar la cobertura de salud priorizando oficios informales, los cuales generan alta vulnerabilidad.<sup>86</sup>

Como se puede ver, la informalidad laboral es identificada por Fernando Vargas como generadora de vulnerabilidad y a su vez como un obstáculo al desarrollo empresarial competitivo. De esta manera identificara la economía informal como un componente que afecta su visión del futuro de la ciudad en los subsistemas “económico productivo” y “social organizacional”; a los vendedores ambulantes (con o sin licencia) como actores sociales que afectan su visión del futuro bumangués en los subsistemas “biofísico ambiental”, “económico productivo”, “político administrativo” y “social organizacional”; y al comercio informal como un actor social que afecta el subsistema “político administrativo” del futuro bumangués<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> VARGAS, Fernando. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2008-2011 "Bucaramanga, la ciudad con el mejor gobierno". Bucaramanga. 2007, p.4.

<sup>85</sup> Ibid., p. 5.

<sup>86</sup> Ibid., p. 19-21.

<sup>87</sup> Ibid., p. 9-14.

Por lo cual, en el plan de gobierno se visualizan ciertas propuestas que intervienen de una u otra manera con la informalidad laboral, anticipando los programas que en el año 2008 estipularía en su plan de desarrollo para Bucaramanga, estas propuestas u objetivos están divididas en 6 líneas estratégicas, de las cuales hemos escogido 5, organizadas a su vez en subsistemas y temas de impacto, estas son:

**1. LINEA ESTRATEGICA No. 01**

“100% el mejor gobierno de una Ciudad Integra, Incluyente y Participativa”.

- a. SUBSISTEMA SOCIAL ORGANIZACIONAL.
  - LOTEROS, CHACEROS Y TINTEROS.
  - OBJETIVO No.1: Adelantar programa de apoyo que contribuyan a genera mejores condiciones de vida.
- b. SUBSISTEMA SALUD ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN.
  - COBERTURA SEGURIDAD SOCIAL.
  - OBJETIVO No.1: Inclusión en el plan de Atención Básica de programas de salud ocupacional para trabajos informales de alto riesgo.

**2. LINEA ESTRATEGICA No. 02**

“100 % el mejor GOBIERNO de una Ciudad Educadora y Cultural”.

- a. SUBSISTEMA EDUCACIÓN.
  - CALIDAD EDUCATIVA.
  - OBJETIVO No.2: Impulsar la formación de emprendedores para desarrollar competencias técnicas y metodológicas que posibiliten la generación de alternativas de iniciación empresarial.

**3. LINEA ESTRATEGICA No. 03**

“100% el mejor GOBIERNO, de una Ciudad Competitiva de cara a la internacionalización”

- a. SUBSISTEMA ECONOMICO PRODUCTIVO.
  - GENERACIÓN DE INGRESOS.
  - OBJETIVO No.1: Propiciar, reactivar y dinamizar la generación de fuentes de trabajo e ingreso sostenible.
  - CULTURA EMPRESARIAL
  - OBJETIVO No.1: Apoyar procesos que propendan la existencia y consolidación de una cultura empresarial.
  - INVENTIVOS Y LINEAS DE APOYO DE LA ECONOMIA LOCAL
  - OBJETIVO No.1: Aportar recursos financieros y de capital a través de líneas de apoyo que se movilicen en procura de generar empleo y dinamizar la economía.

**4. LINEA ESTRATEGICA No. 04**

“100% el mejor GOBIERNO de una Ciudad con compromiso Ambiental”

- a. SUBSISTEMA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

- ESPACIO PUBLICO
- OBJETIVO No.1: Fomentar una cultura ciudadana en el uso, preservación y conservación del espacio público.

## 5. LINEA ESTRATEGICA No. 05

“100% el mejor GOBIERNO de una Ciudad con Gerencia Pública Honesta y Eficiente”

### a. SUBSISTEMA FINANZAS PUBLICAS

- CULTURA TRIBUTARIA
- OBJETIVO No.1: Fomentar una cultura tributaria que propicie pertenencia con la ciudad y frene la evasión y elusión de los impuestos.

Las líneas estrategias, subsistemas, temas de impacto y objetivos que se han resaltado anteriormente son las que se han considerado que de manera directa o indirecta están relacionadas con la informalidad laboral. En el caso de los temas de impacto dentro de la línea estratégica No. 1 “*loteros chaceros y tinteros*” y “*cobertura de seguridad social*”, así como en el tema de impacto “espacio público” de la línea estratégica No.4, se presenta una relación directa entre la informalidad laboral y algunos de sus objetivos, debido a que son precisamente vendedores ambulantes y trabajadores informales la población objetivo de estos. En el resto de los objetivos mencionados anteriormente se presenta una relación indirecta al pretender la generación de empleo y la de una cultura empresarial emprendedora que cumpla con las regulaciones tributarias.

**4.1.2. La informalidad Laboral Dentro del Plan de Desarrollo.** Una vez electo como alcalde Fernando Vargas presenta su plan de desarrollo económico, social y obras públicas 2008-2011 “*Bucaramanga Empresa de Todos*”, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante el Acuerdo No. 006 de junio 11 del año 2008. Este plan de desarrollo está dividido en dos partes: la primera de ellas es la “Estrategia General”, donde explica sus fundamentos, líneas estratégicas y proyectos estratégicos; la segunda parte “Inversiones y Financiación”, se encarga de explicar su estrategia financiera. Explicaremos en primera instancia los fundamentos, para pasar a exponer las líneas estratégicas y proyectos que se relacionen e intervengan de manera directa o indirecta con la informalidad laboral, a su vez se expondrán los planes de inversión para los diferentes programas y proyectos resaltados.

*4.1.2.1. Fundamentos del Plan de Desarrollo.* En este plan de desarrollo se ha resaltado que el crecimiento urbano de la ciudad ha sido acelerado, con lo cual varios problemas se fueron dando, entre los cuales está la contaminación ambiental, la ocupación irracional del espacio público: vendedores ambulantes y estacionarios, el crecimiento del parque automotor y la marginalidad social. Por esto señala que el centro de Bucaramanga exige con urgencia intervenciones urbanísticas y sociales para su recuperación, para poder aprovechar el hecho de

que la ciudad sea el epicentro para el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios del nororiente colombiano.

Lo anterior implica, dice el plan, no solamente el planteamiento de soluciones a problemas sectoriales, sino la generación de cambios sustanciales en las políticas urbanas y en la forma de apropiación y uso del territorio, con el fin de tener un modelo de ciudad competitiva y productiva que pueda hacer cara a los retos de la globalización, teniendo en cuenta que en la ciudad hay predominio de pequeñas y medianas empresas. Para esto se hace referencia a las seis líneas estratégicas con las cuales se comprometió:

1. Ciudad integradora, incluyente y participativa
2. Ciudad educadora y cultural
3. Ciudad competitiva e internacional
4. Ciudad con compromiso ambiental
5. Ciudad con gerencia pública honesta y eficiente
6. Ciudad núcleo de la región

Así, el alcalde expone el objetivo general y los objetivos específicos del plan, con los cuales planea llegar a su visión de una Bucaramanga, en el año 2015, *“moderna y socialmente viable, con sólida vocación emprendedora, competitiva e internacional, capaz de generar oportunidades para todos”*<sup>88</sup>.

*“Ordenar la acción de Gobierno para construir una ciudad con una gestión pública integrada local y regionalmente, participativa, honesta, articulada con la Nación y el mundo, con compromiso social y oportunidades para el desarrollo humano, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva en el marco de los derechos humanos.” (...) “se propone lograr los siguientes objetivos específicos:*

- **Mejoramiento sostenible del Estado a nivel del Municipio.** *La Administración Pública local debe ser más eficiente, eficaz y de resultados frente a los requerimientos de las comunidades y el desarrollo local.*
- **La equidad social.** *El desarrollo económico y social, debe permitir que todas las comunidades se beneficien de él, sin ningún asomo de exclusión social.*
- **Economía local para el crecimiento.** *El desarrollo de la formación empresarial y de los proyectos de emprendedores, de cualquier tamaño y especialmente las MiPymes, como fuerza*

---

<sup>88</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2008-2011, “Bucaramanga Empresa de Todos”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2008. p. 19.

*fundamental para generar oportunidades de empleabilidad para los agentes y acumular capital físico.*

- **Apertura e internacionalización de los mercados de ciudad.** *Desarrollar las condiciones de infraestructura física, logística, tecnológica y de capital humano, que habilite al empresario del territorio para que construya relaciones de comercio internacional, para la generación de riqueza en el territorio y de múltiples oportunidades de trabajo para sus habitantes.*
- **Ciencia y tecnología para el desarrollo de la propiedad intelectual y el conocimiento.**<sup>89</sup>

4.1.2.2. *Informalidad laboral en las Líneas Estratégicas.* El plan prosigue exponiendo las líneas estratégicas, programas, proyectos, metas y objetivos para el periodo 2008-2011. A continuación, resaltaremos aquellos que de manera directa o indirecta intervengan en la informalidad laboral de la ciudad.

#### 1. LINEA ESTRATEGICA No. 01

##### **“CIUDAD INTEGRADORA, INCLUYENTE Y PARTICIPATIVA”**

Dentro de esta línea se presentan los siguientes sectores de acción y programas relacionados con la informalidad laboral:

##### **Sector: Grupos en situación de vulnerabilidad.**

Su objetivo era *“contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad a través de acciones de atención, promoción y prevención.”*<sup>90</sup>

Programas:

- ATENCIÓN, PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN INTEGRAL DEL JOVEN EN BUCARAMANGA, cuyo objetivo era fomentar las iniciativas de la juventud en la formulación de políticas públicas municipales para el desarrollo integral de los jóvenes, donde resaltamos las siguientes metas:
  - a. Formar 1.140 jóvenes de área urbana en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.
  - b. Formar 500 jóvenes del área rural en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.

##### **Sector: Población en situación de desplazamiento**

Su objetivo era *“brindar atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado, con el fin de ofrecer un soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando las condiciones de dignidad e integridad física para el ejercicio y goce de los derechos humanos.”*<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 10-11.

<sup>90</sup> Ibid., p. 91.

<sup>91</sup> Ibid., p. 92.

Programas:

- ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, cuyo objetivo era adoptar la política de atención integral a la PSD de Bucaramanga que le garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales, resaltamos su meta de:
  - a. Formar 440 personas en situación de desplazamiento en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral

## 2. LINEA ESTRATEGICA No. 03

### **“CIUDAD COMPETITIVA E INTERNACIONAL”**

Se han resaltado los siguientes sectores de acción y programas:

#### **Sector: Empleo**

Su objetivo era *“contribuir a aumentar la generación de fuentes de trabajo en Bucaramanga y sus corregimientos, a partir de la sensibilización y la promoción de una cultura emprendedora y de desarrollo empresarial, en donde la población más afectada por el desempleo se inserte en el mundo del trabajo mediante la formación de competencias laborales.”* (pág. 108)

Programas:

- GENERACIÓN DE EMPLEO Y APOYO AL FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA, cuyo objetivo era fortalecer la generación de puestos de trabajo a personas menos favorecidas de la ciudad, apoyando el emprendimiento de actividades productivas que originen ingresos sostenibles. Resaltamos las siguientes metas:
  - a. Otorgar 323 créditos para la creación de nuevas empresas y apoyo a iniciativas de nuevas ideas de negocios.
  - b. Sostener 6.518 empleos.
  - c. Generar 958 empleos.
- FORMACIÓN Y CULTURA EMPRENDEDORA HACIA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE BUCARAMANGA, cuyo objetivo era dar a conocer a los ciudadanos de Bucaramanga la importancia de ser emprendedor en la época actual, y la posibilidad de desarrollar emprendimientos por medio de los espacios de información y formación que se ofrecen en el IMEBU, a través de diferentes programas en la ciudad, planteando opciones para acercarse al mundo empresarial. Resaltamos las siguientes metas:
  - a. Formar 320 personas pobres y vulnerables de los estratos 1, 2 y 3 en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.
  - b. Ayudar al sostenimiento de ingresos a 379 personas capacitadas y formadas.
- ARTICULACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD, cuyo objetivo era establecer procedimientos de comunicación, estudio de nuevas tendencias y nuevos yacimientos de empleo, actuando como observador del mercado laboral.

- a. Presentar 7 informes consolidados donde se diagnostique el comportamiento del mercado laboral de Bucaramanga.

**Sector: Promoción del desarrollo**

Su objetivo era “generar prosperidad colectiva entendida como equidad social y sostenibilidad. La ciencia, la tecnología y la innovación deben aplicarse para el desarrollo de los sectores estratégicos con el compromiso social de los agentes del desarrollo, en especial, empresarios, trabajadores y gobierno, ya que sólo una alianza público-privada, puede generar procesos estables y sostenibles de desarrollo”, En este sector se resalta la meta de efectividad, “reducir a 8100 empresas la informalidad empresarial de Bucaramanga”<sup>92</sup>

Programas:

- CULTURA EMPRESARIAL, cuyo objetivo era lograr una transformación cultural en los empresarios y dirigentes locales hacia nuevas formas de gestión orientadas a la competitividad, incentivando su participación en este proceso. Se resalta en este caso, las estrategias a utilizar para lograr su objetivo:
  - a. Propender por una regulación más simple y flexible para las empresas y el mercado laboral, la simplificación de trámites e incentivos tributarios.

**3. LINEA ESTRATEGICA No. 04**

**“CIUDAD CON COMPROMISO AMBIENTAL”**

Dentro de esta línea se presentan los siguientes sectores de acción y programas relacionados con la informalidad laboral:

**Sector: Ambiental**

Su objetivo era “Mejorar la calidad de vida de los Bumanguenses mediante una relación integral institucional, un equilibrio espacial urbano - rural, un aprovechamiento sostenible de nuestros recursos físicos, sociales, culturales y ambientales, enmarcadas dentro de una política ambiental, regional y nacional.”<sup>93</sup>

Programas:

- PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO, cuyo objetivo era buscar el mejoramiento de la calidad de vida, la competitividad económica y la identidad del ciudadano con la ciudad, por medio de la identificación y regulación de los componentes artificiales y naturales del espacio público en Bucaramanga. Se resaltaron las siguientes metas:
  - a. Elaborar el estudio socioeconómico de vendedores ambulantes para generar una política pública que solucione el problema social de este gremio.
  - b. Socializar y capacitar a 624 vendedores ambulantes y estacionarios.
  - c. Adjudicar 624 locales comerciales en los centros comerciales.

---

<sup>92</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Op. cit., p. 109

<sup>93</sup> Ibid., p. 115.

#### 4. LINEA ESTRATEGICA No. 05 “CIUDAD CON GERENCIA PÚBLICA HONESTA Y EFICIENTE”

##### **Sector: Fortalecimiento institucional**

Su objetivo era optimizar la funcionabilidad político-administrativa y la gobernabilidad, mediante el mejoramiento de la eficiencia de la Administración Municipal y la implementación de un sistema gerencial para la administración pública, que permita maximizar el control a la corrupción en todos los procesos administrativos. En este sector se resalta la meta de efectividad “*reducir a 13% los niveles de evasión y elusión de impuestos*”<sup>94</sup>.

Programas:

- RECAUDO DE ESTAMPILLAS Y RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS, cuyo objetivo era optimizar el recurso de la estampilla de previsión social y la eficiencia y eficacia en el reconocimiento de cesantías parciales y definitivas. Se resaltó la meta:
  - a. Elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías.

Los programas, objetivos y metas mencionados se relacionan con la informalidad laboral de manera directa, ya que en el caso de los programas resaltados en la línea estratégica No. 1 y línea estratégica No. 3 se plantean políticas que pretenden interferir en el mercado laboral con lo cual, de ser efectivas, afectaría una de las fuentes de la informalidad laboral: el desempleo. En el caso de los programas y metas resaltados en la línea estratégica No. 4, se plantean políticas cuya población objetivo son vendedores ambulantes, sector importante del comercio informal. Por último en el caso de los programas de la línea estratégica No. 5, se resaltó el programa que busca la eficiencia en el reconocimiento de cesantías, parte de los derechos laborales de todo trabajador<sup>95</sup>.

Al recopilar estos programas podemos observar que la informalidad laboral no tiene mucha importancia en el plan de desarrollo, pues solo se le nombra de manera textual en el plan maestro de espacio público de la línea estratégica No. 4, con lo cual se puede inferir que no se procuró por la mitigación estructurada de la informalidad sino que se buscó que estos no invadan las calles bumbunguesas, aun así cabe resaltar la meta de efectividad del sector promoción del desarrollo, dentro de la línea estratégica No. 3, *reducir a 8100 empresas la informalidad empresarial de Bucaramanga*, objetivo en el cual también se nombra de manera textual la informalidad guiada, esta vez, a su dimensión empresarial. Los demás programas y metas que han sido resaltados, si bien afectan la informalidad al pretender mejorar las condiciones del mercado laboral y el impulso del emprendimiento empresarial, en ellos no se nombra de manera textual la informalidad laboral como

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 118.

<sup>95</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 50. (28, diciembre, 1990). Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991. nro. 39618.

su motivo de ser, siendo otras variables, como la pobreza, el impulso principal para su formulación.

Cabe resaltar también ciertas diferencias entre el plan de desarrollo y lo que se proponía en el plan de gobierno, como el abandono de las propuestas en el tema de impacto “*loteros, chaceros y tinteros*”, los cuales son parte del comercio informal, y del objetivo “*inclusión en el plan de Atención Básica de programas de salud ocupacional para trabajos informales*”, dentro del tema de impacto “cobertura de seguridad social” de la línea estratégica No. 1.

En la tabla 7 se presentará las inversiones presupuestadas para las líneas estratégicas, programas y metas seleccionados anteriormente:

**Tabla 7. Plan plurianual de inversiones por líneas del plan de desarrollo de Bucaramanga 2008-2011**

LINEA ESTRATEGICA No. 01 "CIUDAD INTEGRADORA, INCLUYENTE Y PARTICIPATIVA"		Recursos			
		2008	2009	2010	2011
		76.751.531.428	83.794.788.789	83.794.788.789	90.474.803.679
<b>Sector: Grupos en situación de vulnerabilidad</b>					
		7.084.816.725	7.455.441.914	7.731.708.062	7.888.168.269
Programas	Metas de Eficacia				
ATENCIÓN, PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN INTEGRAL DEL JOVEN EN BUCARAMANGA	Formar 1.140 jóvenes del área urbana y 500 del área rural en disciplinas de trabajo	624.000.000	666.160.000	696.406.000	703.934.000
<b>Sector: Población en situación de desplazamiento</b>					
		647.000.000	691.200.000	732.848.000	777.489.360
Programas	Metas de Eficacia				
ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	Formar 440 personas en situación de desplazamiento en disciplinas de trabajo	617.000.000	656.200.000	692.848.000	737.489.360
LINEA ESTRATEGICA No. 03 "CIUDAD COMPETITIVA E INTERNACIONAL "		Recursos			
		2008	2009	2010	2011
		6.106.600.347	10.982.512.000	6.449.131.600	3.197.217.500
<b>Sector: Empleo</b>					
Programas	Metas de Eficacia	3.471.600.347	3.565.512.000	1.102.131.600	1.140.217.500

GENERACIÓN DE EMPLEO Y APOYO AL FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA	Otorgar 323 créditos para nuevas empresas, sostener 6.518 empleos y generar 958 empleos	3.023.600.347	3.099.592.000	617.575.000	636.279.000
FORMACIÓN Y CULTURA EMPRENDEDORA HACIA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE BUCARAMANGA	Formar 320 personas pobres y vulnerables de los estratos 1, 2 y 3 en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral	398.000.000	413.920.000	430.476.600	447.695.500
ARTICULACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD	7 diagnósticos del mercado laboral	50.000.000	52.000.000	54.080.000	56.243.000
<b>Sector: Promoción del Desarrollo</b>					
<b>Metas de Efectividad</b>					
Reducir a 8100 empresas la informalidad empresarial de Bucaramanga		2.635.000.000	7.417.000.000	5.347.000.000	2.057.000.000
<b>Programas</b>	<b>Estrategias</b>				
CULTURA EMPRESARIAL	Propender por una regulación más simple y flexible para las empresas y el mercado laboral, la simplificación de trámites e incentivos tributarios	0	23.000.000	23.000.000	23.000.000
<b>LINEA ESTRATEGICA No. 04 "CIUDAD CON COMPROMISO AMBIENTAL"</b>		<b>Recursos</b>			
		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
		225.502.434.575	391.467.719.200	250.019.493.696	199.447.647.109
<b>Sector: Ambiental</b>					
<b>Programas</b>	<b>Metas de Eficacia</b>	3.602.500.000	3.958.410.000	3.771.234.600	2.644.224.676

PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO	Elaborar el estudio socioeconómico de vendedores ambulantes, capacitar a 624 vendedores ambulantes y o Adjudicar 624 locales comerciales	1.974.000.000	2.318.000.000	1.968.200.000	1.477.808.000
<b>LINEA ESTRATEGICA No. 05 "CIUDAD CON GERENCIA PÚBLICA HONESTA Y EFICIENTE"</b>		<b>Recursos</b>			
		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
		11.165.653.840	6.771.508.000	7.338.954.200	7.501.491.932
<b>Sector: Fortalecimiento Institucional</b>					
<b>Metas de Efectividad</b>					
reducir a 13% los niveles de evasión y elusión de impuestos		11.165.653.840	6.771.508.000	7.338.954.200	7.501.491.932
<b>Programas</b>	<b>Metas de Eficacia</b>				
RECAUDO DE ESTAMPILLAS Y RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS	Elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías	0	0	0	0

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social y Obras Públicas Bucaramanga Santander 2008-2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

## 4.2. ACUERDOS MUNICIPALES

Al igual que en el capítulo anterior, sección 3.2, se hace necesario para el análisis exponer los acuerdos municipales que inciden en la informalidad laboral, de una u otra manera, al tener en cuenta que lo que señala los artículos 313 y 315 del capítulo 3 del título 11 de la constitución política de Colombia sobre las funciones del concejo municipal y las atribuciones del alcalde.

Así, se clasificaron los acuerdos de acuerdo a la manera en que incidían en la informalidad laboral de la siguiente manera:

### 1. Reubicación a Vendedores Ambulantes

Los vendedores ambulantes constituyen un sector importante de la informalidad laboral. Durante el periodo se celebraron varios acuerdos municipales en los cuales se buscaba la reubicación de los vendedores informales de diferentes partes de la ciudad a centros comerciales o plazas de mercado.

- Acuerdo No. 102 de 2009

Por medio del cual se le autoriza al señor alcalde, aprovechar locales que quedaron en la obra de construcción de la plaza de mercado ubicada en la carrera 14-B entre calles 47 y 47ª para adjudicarlos por medio de sorteo público a los vendedores ambulantes inscritos previamente en el plan de reubicación de la Defensoría del Espacio Público.

- Acuerdo No. 106 de 2009  
Por medio del cual se le autoriza al señor alcalde de entregar, en calidad de venta, locales libres y disponibles en el centro comercial Feghali de Bucaramanga a los vendedores informales de la ciudad pertenecientes al plan de reubicación de la Defensoría del Espacio Público.
  - Acuerdo No. 027 de 2010  
Por medio del cual se crea la plaza de mercado minoritaria del Kennedy *Alberto Rueda Rodríguez* en la cual tendrán prelación los vendedores ambulantes de la *Asociación de Vendedores Unidos del Barrio Kennedy* en la entrega de lotes, la cual se hará por sorteo público. Por medio de la Defensoría del Espacio Público se asegurará que los puestos asignados correspondan a un puesto por núcleo familiar.
2. Inserción al Mercado Laboral
- Es importante tener en cuenta que una de las grandes causas de la informalidad laboral es el desempleo, por lo cual se hace necesario tener en cuenta que se hizo desde el gobierno municipal en esta materia.
- Acuerdo No. 093 de 2009  
Considerando que en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 la administración se comprometió a emprender acciones dirigidas a la juventud, se adopta la Política Pública de Juventud dentro de la cual está el respaldo a la formación de las habilidades y destrezas para la productividad económica juvenil, por medio de acciones que buscan fortalecer capacidades para inversión exitosa al mercado laboral, como de los criterios estratégicos bajo los que la política actuara.
  - Acuerdo No. 031 de 2011  
Por medio del cual se crea un sistema de información permanente sobre la demanda de empleo en zona urbana y rural de Bucaramanga. Dentro del cual el artículo doce estipula que el sistema podrá llevar un listado de los ciudadanos que se desempeñen como empleados informales o vendedores ambulantes. Siguiendo la ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 que tiene como objeto la formalización y generación del empleo.
3. Incentivos Tributarios
- Una causa importante de la informalidad son los altos costos de seguir las diferentes regulaciones del Estado, entre estas la tributación, los cuales resultan siendo barreras de entrada al mercado para muchas empresas pequeñas, por lo cual se expondrá el siguiente acuerdo a pesar de que la informalidad laboral no se establecía como consideración para llevarlo a cabo.
- Acuerdo No. 028 de 2009  
Por medio del cual se establece el incentivo fiscal para la presentación y pago de la declaración de impuesto de industria y comercio en forma bimestral vencida, este descuento será del 10%.
4. Cultura emprendedora
- Una de las soluciones a la informalidad laboral es la generación de empresas, al ser generadoras de empleo, por esto se resaltarán acuerdos guiados a dar

incentivos a la creación de empresas debidamente registradas en la cámara de comercio y que cumplan las distintas regulaciones, a pesar de que la informalidad laboral no se establecía textualmente como consideración para llevarlo a cabo.

- Acuerdo No. 017 de 2009  
Por medio del cual se establece la constitución del Banco de Ideas de Negocio para el municipio de Bucaramanga. Siguiendo la ley 590 del 10 de julio de 2000, conocida como la Ley Mipymes y el Plan de Desarrollo 2008-2011 en su línea estratégica No.3 donde contempla impulsar el desarrollo integral de las Mipymes.
- Acuerdo No. 028 de 2010  
Por medio del cual se crea el programa de fortalecimiento productivo sostenible para la población en condición de desplazamiento del municipio de Bucaramanga, en el cual se establece la formulación de planes de negocio como un componente fundamental del programa.

Se infiere, luego de conocer los diferentes acuerdos anteriormente mencionados, que frente a la vista del municipio los mayores retos, en cuanto a lo que respecta a la informalidad, son los vendedores ambulantes en el espacio público y la creación de nuevos puestos de trabajo, no necesariamente formales. Así mismo en lo que respecta a la cultura emprendedora se puede observar que se impulsaba el desarrollo de las microempresas y famiempresas, las cuales son el grueso de la economía bumanguesa, en su mayoría informales, por medio de programas como el Banco de Ideas de Negocio y los programas dirigidos a la población en condición de desplazamiento.

#### **4.3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

En esta sección se presentarán los resultados de los diferentes objetivos y programas que se han resaltado, aquellos que de una u otra forma intervienen en la informalidad laboral, para esto nos basamos en el informe de cumplimiento del plan de desarrollo municipal 2008-2011, el informe de empalme 2011-2012 de la alcaldía de Bucaramanga y los informes de rendición de cuentas del periodo realizado por la secretaria de gobierno y demás entidades. De esta manera se realizó, al igual que en la sección 3.3, una evaluación de resultados con el fin de comprobar que tanto se realizó de los objetivos.

Los resultados se presentarán en función de las líneas estratégicas y los programas que hemos seleccionado con anterioridad. Se utilizara los 4 rangos definidos, para evaluar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, por el Grupo de Desarrollo Socio-Económico de la Secretaria de Planeación:

Insuficiente: 0% - 49%; Deficiente: 50% - 69%; Bueno: 70% - 79%; Excelente: 80% - 100%.<sup>96</sup>

## 1. LINEA ESTRATEGICA No. 01

### “CIUDAD INTEGRADORA, INCLUYENTE Y PARTICIPATIVA”

En esta línea se han resaltado dos sectores con relación a la informalidad laboral, ya que ambos poseen programas que van guiados a capacitar a diferentes grupos de la población, jóvenes y desplazados, para acceder con más facilidad al mercado laboral. Estos programas fueron:

#### **Sector: Grupos en situación de vulnerabilidad:**

#### a. ATENCIÓN, PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN INTEGRAL DEL JOVEN EN BUCARAMANGA.

Este programa se tradujo en la Política Pública de Juventud, adoptada por el acuerdo No. 093 de 2009, dentro de la cual se estipulaba llevar a cabo acciones que busquen fortalecer capacidades para inserción exitosa al mercado laboral. De este programa entonces desprendemos dos metas:

- Formar 1.140 jóvenes de área urbana en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.

Del cual se formaron 2268, un 199% de la meta y con una inversión de \$729.251.000

Evaluación de cumplimiento: Excelente.

- Formar 500 jóvenes del área rural en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.

Del cual se formaron 950, un 190% de la meta y con una inversión de \$186.550.000.

Evaluación de cumplimiento: Excelente.

#### **Sector: Población en situación de desplazamiento.**

#### a. ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Este programa tuvo como apoyo el programa de fortalecimiento productivo sostenible para la población en condición de desplazamiento, creado por el acuerdo No. 028 de 2010, llevado a cabo por la Unidad de Atención a la Población Desplazada, la cual tiene dentro de sus funciones *orientar a los usuarios sobre programas y proyectos productivos y generación de ingresos*<sup>97</sup>.

Se desprende una meta de este programa:

- Formar 440 personas en situación de desplazamiento en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.

---

<sup>96</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2011. Bucaramanga: Secretaria de Gobierno Municipal, 2011. p. 99

<sup>97</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión: Plan de Desarrollo Bucaramanga Empresa de Todos 2008-2011. Bucaramanga: Secretaria de Gobierno, 2009. 28 p.

Del cual se formaron 594, un 135% de la meta y con una inversión de \$128.000.000

Evaluación de cumplimiento: Excelente.

En términos generales la línea estratégica, en cuanto a las metas resaltadas y relacionadas con la informalidad laboral, tuvo un cumplimiento calificado como excelente, en la tabla 8 se hace un resumen del cumplimiento de las metas, año a año y del periodo completo, separadas en programas y sectores:

**Tabla 8. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad Integradora, Incluyente y Participativa”**

Sector	Programa	Meta de Eficacia	Nombre de Indicador	línea base	Esperado Cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2008-2011
						2008	2009	2010	2011	
<b>GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD</b>	ATENCIÓN, PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN INTEGRAL DEL JOVEN EN BUCARAMANGA	Formar 1.140 jóvenes de área urbana en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.	Número de jóvenes del área urbana formadas en disciplinas de trabajo.	278	1.140	690	894	306	378	<b>199%</b>
		Formar 500 jóvenes del área rural en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.	Número de jóvenes del área rural formadas en disciplinas de trabajo.	121	500	150	150	280	370	<b>190%</b>
<b>POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO</b>	ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	Formar 440 personas en situación de desplazamiento en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.	Número de personas en situación de desplazamiento formadas en disciplinas de trabajo.	206	440	203	115	158	118	<b>135%</b>

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

## **2. LINEA ESTRATEGICA No. 03 “CIUDAD COMPETITIVA E INTERNACIONAL”**

En esta línea se han resaltado dos sectores con relación a la informalidad laboral, el primero posee programas guiados a la generación de empleo, estudio del mercado laboral y generación de nuevas empresas. Mientras que del segundo se resalta la meta de efectividad: reducir a 8.100 empresas la informalidad empresarial Bucaramanga. Estos programas fueron:

### **Sector: Empleo.**

#### **a. GENERACIÓN DE EMPLEO Y APOYO AL FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA.**

Este programa se apoyó en el Banco de Ideas de Negocio constituido por medio del acuerdo No. 017 de 2009, el cual buscaba desarrollo las Mipymes e impulsar la cultura emprendedora, y del sistema de información permanente sobre la demanda de empleo en zona urbana y rural de Bucaramanga creado por el acuerdo No. 031 de 2011. De este programa entonces desprendemos tres metas:

- Otorgar 323 créditos para la creación de nuevas empresas y apoyo a iniciativas de nuevas ideas de negocios.  
Del cual se otorgaron 135, un 42% de la meta y con una inversión de \$ 1.500.000.000  
Evaluación de cumplimiento: Insuficiente.
  - Sostener 6.518 empleos.  
Del cual se sostuvieron 9428, un 145% de la meta y con una inversión de \$24.663.000.  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
  - Generar 958 empleos.  
Del cual se generaron 3616, un 377% de la meta y con una inversión de \$527.188.000.  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
- #### **b. FORMACIÓN Y CULTURA EMPRENDEDORA HACIA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE BUCARAMANGA**
- Formar 320 personas pobres y vulnerables de los estratos 1, 2 y 3 en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.  
Del cual se formaron 3713, un 1660% de la meta y con una inversión de \$618.950.000  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
  - Ayudar al sostenimiento de ingresos a 379 personas capacitadas y formadas.  
Del cual se lograron 608, un 160% de la meta y con una inversión de \$126.161.000  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
- #### **c. ARTICULACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD.**
- Presentar 7 informes consolidados donde se diagnostique el comportamiento del mercado laboral de Bucaramanga.  
Del cual se presentaron 28 informes, un 400% de la meta y con una inversión de \$158.248.000  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.

### **Sector: Promoción del Desarrollo.**

En este sector se ha resaltado su meta de efectividad *reducir a 8.100 empresas la informalidad empresarial en Bucaramanga*, aun así, no se evidencio alguna

meta de eficacia relacionada directamente, en su lugar si se encontró la estrategia *propender por una regulación más simple y flexible para las empresas y el mercado laboral, la simplificación de trámites e incentivos tributarios*, la cual se encuentra en el programa *cultura empresarial*. Este sector entonces se ha apoyado en el incentivo fiscal para la presentación y pago de la declaración de impuesto de industria y comercio en forma bimestral vencida del 10%, establecido por el acuerdo No. 028 de 2009. Podemos desprender dos metas del programa CULTURA EMPRESARIAL:

- Realizar 30 talleres para sensibilizar y capacitar a los empresarios en temas relacionados con la competitividad.

Del cual se realizaron 12, un 40% de la meta y con una inversión de \$37.000.000.

Evaluación de cumplimiento: Insuficiente.

- Apoyar el desarrollo de 3 programas de alta gerencia para los empresarios locales.

Del cual se otorgó una beca, un 33% de la meta y con una inversión de \$0.

Evaluación de cumplimiento: Insuficiente.

Los resultados de la línea estratégica, en cuanto a las metas resaltadas y relacionadas con la informalidad laboral, se puede separar en dos. El primero, excelente en lo que respecta al mercado laboral, capacitaciones y diagnósticos. El segundo, lo que respecta a la creación de empresa y cultura empresarial, créditos e informalidad empresarial, insuficiente al no lograr ni el 50% de sus metas. En la tabla 9 se hace un resumen del cumplimiento de las metas, año a año y del periodo completo, separadas en programas y sectores:

**Tabla 9. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad Competitiva e Internacional”**

LINEA ESTRATEGICA No. 03 "CIUDAD COMPETITIVA E INTERNACIONAL "										
Sector	Programa	Meta de Eficacia	Nombre de Indicador	línea base	Esperado Cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2008-2011
						2008	2009	2010	2011	
EMPLEO	GENERACIÓN DE EMPLEO Y APOYO AL FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA	Otorgar 323 créditos para la creación de nuevas empresas y apoyo a iniciativas de nuevas ideas de negocios.	Número de créditos otorgados para la creación de nuevas empresas y apoyo a iniciativas de nuevas ideas de negocio.	0	323	20	23	40	52	<b>42%</b>
		Sostener 6.518 empleos.	Número de fuentes de empleos sostenidos.	176	6.518	2.400	2.767	2.467	1.794	<b>145%</b>
		Generar 958 empleos.	Número de empleos generados.	95	958	1.200	633	495	1.288	<b>377%</b>
	FORMACIÓN Y CULTURA EMPRENDEDOR	Formar 320 personas pobres y	Número de personas pobres y	50	320	520	1.999	353	841	<b>1160%</b>

	A HACIA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE BUCARAMANGA	vulnerables de los estratos 1, 2 y 3 en disciplinas de trabajo que faciliten el acceso al mundo laboral.	vulnerables de los estratos 1, 2 y 3 formadas en disciplinas de trabajo.								
		Ayudar al sostenimiento de ingresos a 379 personas capacitadas y formadas	Número de personas con ingresos sostenidos	0	379	103	280	98	127	<b>160%</b>	
	ARTICULACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA OPTIMIZAR LA EMPLEABILIDAD	Presentar 7 informes consolidados donde se diagnostique el comportamiento del mercado laboral de Bucaramanga.	Número de Informes presentados.	0	7	1	2	6	19	<b>400%</b>	
Sector	Meta de Efectividad	Programa	Meta de Eficacia	Nombre de Indicador	línea base	Esperado Cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2008-2011
							2008	2009	2010	2011	
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	Reducir a 8.100 empresas la informalidad empresarial Bucaramanga.	CULTURA EMPRESARIAL	Realizar 30 talleres para sensibilizar y capacitar a los empresarios en temas relacionados con la competitividad.	Número de talleres realizados para sensibilizar y capacitar a los empresarios en temas de competitividad.	5	30	0	2	10	0	<b>40%</b>
			Apoyar el desarrollo de 3 programas de alta gerencia para los empresarios locales.	Número de programas de alta gerencia apoyados y número de becas otorgadas.	0	3	0	0	1	0	<b>33%</b>

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

Adicional a lo anterior, cabe mencionar dos proyectos llevados a cabo por el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga – IMEBU: *Proyecto Microcrédito - Crédito Para Todos* y *Programa Iniciativas Locales de Gestión –ILE*, los cuales entregan los siguientes resultados al año 2011:

- **Proyecto Microcrédito - Crédito Para Todos:**

Este proyecto ofrece recursos financieros para el fortalecimiento de las microempresas en Bucaramanga, en él se entregaron durante el periodo 6996 créditos por medio de los operadores financieros CORFAS, COOPFUTURO y FUNDESAN. El monto total desembolsado asciende a 16.532.506.914.000

pesos y el valor promedio por crédito desde el 2008 es de 2.363.137 pesos. Con estos créditos se pudieron sostener 9428 empleos y generar otros 3616.<sup>98</sup> Cabe resaltar que el IMEBU, en su informe de gestión a diciembre 30 de 2011, expresa que este programa procura por la formalización de las empresas. Así, en el periodo se logró cambios importantes en cuanto a registros contables, condiciones laborales, número de trabajadores, montaje de punto de venta y registros en cámara de comercio en las empresas dentro del programa, en las cuales un 66% de ellas no se encontraban matriculadas en la cámara de comercio y el 91% no tenía registro en industria y comercio, junto con esto 54,8% eran autoempleos, de una sola persona, el 27% de dos trabajadores y solo el 3,5% eran de más de siete trabajadores<sup>99</sup>.

- **Programa Iniciativas Locales de Gestión –ILE:**

Este programa ofrece facilidades para el acceso de recursos de crédito, junto con acompañamiento a los emprendedores en el diseño del plan de negocio, en el montaje y la operación de los primeros años de las empresas. Desde el año 2009, el ILE ha apoyado 83 ideas de negocio con crédito y asistencia técnica, la tabla 10 expone resume los resultados del programa:

**Tabla 10. Resultados Programa Iniciativas Locales de Gestión Bucaramanga 2009-2011**

	2009	2010	2011	Total
<b>Emprendimientos apoyados con crédito</b>	25	39	19	83
<b>Emprendimientos activos</b>	17	37	19	73
<b>Emprendimientos inactivos</b>	8	2	0	10
<b>Monto desembolsado</b>	267.615.419	392.823.056	256.523.835	788.542.621
<b>No. De empleos generados</b>	44	95	72	211

Fuente: Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

De las empresas apoyadas que permanecen activas 75% son formales y se encuentran inscritas en la Cámara de Comercio e Industria y Comercio, mientras el 25% restante tan solo tiene Registro Único Tributario<sup>100</sup>. Estas empresas han generado 192 nuevas fuentes de ingresos y trabajo. El 42% de los puesto de trabajo son remunerados mediante salario integral, el 28%

<sup>98</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2011. Bucaramanga: Secretaria de Gobierno Municipal, 2011. p. 53.

<sup>99</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión a Diciembre 30 de 2011. Bucaramanga: IMEBU, 2012. 48 p.

<sup>100</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Op. cit., p. 40.

remuneración por tareas, el 18% remuneración por turno y el 12,5% tiene contrato laboral formal.<sup>101</sup>

### 3. LINEA ESTRATEGICA No. 04 “CIUDAD CON COMPROMISO AMBIENTAL”

En esta línea se ha resaltado un solo sectores debido a que este impulsa programas que afectan directamente a un sector importante del comercio informal, los vendedores ambulantes. Estos programas fueron:

#### **Sector: Ambiental.**

#### a. PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO.

Este programa se apoyó en distintas reubicaciones realizadas durante el periodo de gestión de la alcaldía de Fernando Vargas con el apoyo de la Defensoría del Espacio Público, así lo evidencian los acuerdos 102 de 2009, 106 de 2009 y 027 de 2010, estas reubicaciones fueron a centros comerciales como San Bazar, San Andresito y Feghali, y a plazas de mercado, la del barrio Kennedy Alberto Rueda Rodríguez. De este programa entonces desprendemos tres metas:

- Actualizar el estudio socioeconómico de vendedores ambulantes para generar una política pública que solucione el problema social de este gremio.  
Se hizo el estudio, 100% de la meta y se invirtió \$0.  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
- Socializar y capacitar a 624 vendedores ambulantes y estacionarios.  
De los cuales se capacitaron 741 en temas como régimen de propiedad horizontal, un 119% de la meta y se invirtió \$0.  
Evaluación de cumplimiento: Excelente.
- Adjudicar 624 locales comerciales en los centros comerciales.  
Se adjudicaron 125, un 20% de la meta y se invirtió \$0.  
Evaluación de cumplimiento: Insuficiente.

La línea estratégica presenta resultados positivos en cuanto los estudios socioeconómicos de los vendedores ambulantes y su capacitación, aun así, en cuanto a lo que respecta la solución del espacio para ejercer sus actividades comerciales, adjudicación de locales, sus resultados son insuficientes. En la tabla 11 se hace un resumen del cumplimiento de las metas, año a año y del periodo completo:

---

<sup>101</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Op. cit., p. 55.

**Tabla 11. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad con Compromiso Ambiental”**

<b>LINEA ESTRATEGICA No. 04 “CIUDAD CON COMPROMISO AMBIENTAL”</b>										
Sector	Programa	Meta de Eficacia	Nombre de Indicador	línea base	Esperado Cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2008-2011
						2008	2009	2010	2011	
AMBIENTAL	PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO	Actualizar el estudio socioeconómico de vendedores ambulantes para generar una política pública que solucione el problema social de este gremio.	Número de estudios socioeconómicos de vendedores ambulantes actualizados.	0	1	0	1	0	0	100%
		Socializar y capacitar a 624 vendedores ambulantes y estacionarios.	Número de vendedores ambulantes y estacionarios socializados y capacitados.	0	624	56	210	284	191	119%
		Adjudicar 624 locales comerciales.	Número de locales comerciales adjudicados.	0	624	0	74	42	9	20%

Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga

#### 4. LINEA ESTRATEGICA No. 05

##### “CIUDAD CON GERENCIA PÚBLICA HONESTA Y EFICIENTE”

Una característica importante de la informalidad es su falta de regulación, entre ellas laboral y tributaria, lo cual se traduce en evasión de impuestos y condiciones laborales poco dignas, por eso se ha resaltado este sector, al tener como meta de efectividad la reducción de los niveles de evasión de impuestos en un 13%. El sector, junto con el programa resaltado, es:

##### **Sector: Fortalecimiento institucional.**

##### a. RECAUDO DE ESTAMPILLAS Y RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS.

Este programa ha sido resaltado por buscar la eficiencia en el reconocimiento de cesantías, parte de los derechos laborales de todo trabajador.

- Elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías.

Se elaboró sin comprometer recursos, con lo cual se cumplió el 100% de la meta.

Evaluación de cumplimiento: Excelente.

En la tabla 12 se hace un resumen del cumplimiento de la meta, año a año y del periodo completo:

**Tabla 12. Cumplimiento de las metas relacionadas a la informalidad laboral dentro de la línea “Ciudad con Gerencia Pública Honesta y Eficiente”**

LINEA ESTRATEGICA No. 05 “CIUDAD CON GERENCIA PUBLICA HONESTA Y EFICIENTE”											
Sector	Meta de Efectividad	Programa	Meta de Eficacia	Nombre de Indicador	línea base	Esperado Cuatrienio	Logro por vigencia				% Cumplimiento 2008-2011
							2008	2009	2010	2011	
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Reducir a 13% los niveles de evasión y elusión de impuestos.	RECAUDO DE ESTAMPILLAS Y RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS	Elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías.	Número de manuales elaborados y divulgados sobre la liquidación de las cesantías.	0	1	0	1	0	0	100%

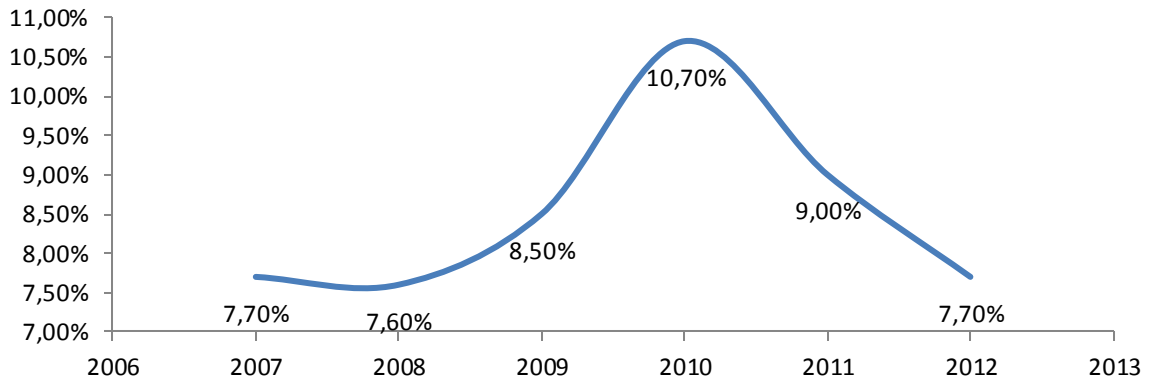
Fuente: Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

Como se pudo observar, gran parte de las metas y programas expuestos con anterioridad están ligados de manera directa con el empleo, buscando que el mercado laboral pueda absorber cada vez más mano de obra proveniente de diferentes sectores de la población. Las acciones para lograr lo anterior consistieron en capacitar a diferentes sectores de la población para facilitar su ingreso al mercado laboral; diagnósticos sobre el mercado laboral y créditos dirigidos a micro y famiempresas.

Estas acciones no resultaron ser de mucha utilidad para bajar la tasa de desempleo de la ciudad, como se puede observar en la gráfica 4 la tasa de desempleo de la ciudad para el año 2008 era de 7,6%, desde este momento sube hasta llegar a su punto máximo en el año 2010 con 10,7%, para pasar a bajar de nuevo hasta llegar a 9% en el año 2011. En términos generales, en cuanto a la tasa de desempleo, la administración de Fernando Vargas tuvo resultados negativos al entregarla 1,4% por encima de lo que la recibió, apenas bajando de la subida que tuvo en el periodo 2008-2010.

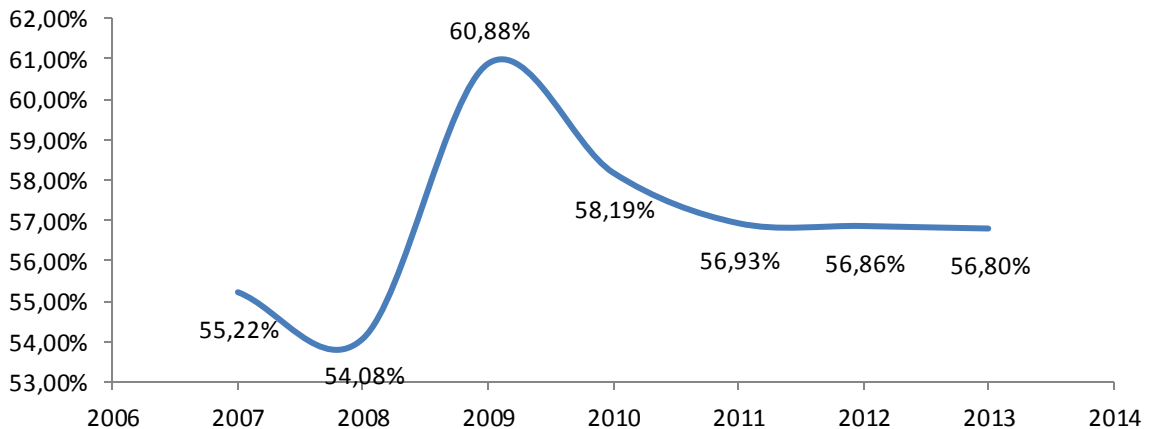
Por su parte, el porcentaje de personas ocupadas en empleos informales presenta un comportamiento similar al desempleo, teniendo su pico más alto en el año 2009, con un 60,88% donde empieza a bajar con rapidez hasta el final del año 2011, con un 56,93%, donde se estabiliza en una tendencia a la baja. Se puede ver entonces que los niveles más bajos del periodo 2008-2011 de ocupados informales se da en su comienzo, sin ser capaz de bajar a tales niveles de nuevo. Al igual que con el desempleo, la administración de Fernando Vargas tuvo resultados negativos al entregarla 2,85% por encima de lo que la recibió en el año 2008, y recuperándose de la subida que tuvo en el periodo 2008-2009, la gráfica 5 muestra su comportamiento.

**Gráfica 4. Tasa de desempleo AMB 2007 - 2013**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – DANE

**Gráfica 5. Porcentaje de ocupados informales en Bucaramanga 2007-2013**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – DANE.

#### **4.4. CONSIDERACIONES FINALES**

Después de haber realizado una síntesis de los programas, objetivos y metas, dentro del plan de desarrollo, junto con los acuerdos municipales del periodo de gobierno de Fernando Vargas relacionados de una u otra manera con el trabajo informal se pueden resaltar algunas consideraciones:

- A lo que respecta la informalidad laboral, el gobierno del alcalde Fernando Vargas impulso programas relacionados con: capacitaciones para la inserción al mercado laboral, las cuales tuvieron resultados positivos de cumplimiento, estudios del mercado laboral, generación de empresa y de nuevos empleos, regulación tributaria y reubicación de vendedores ambulantes buscando proteger el espacio público.
- En la realización de estos objetivos resulto de gran importancia la gestión del IMEBU por medio de proyectos que incentivaron la creación de empresas, y con ellas la generación de nuevos puestos laborales, aun así, muchas la gran

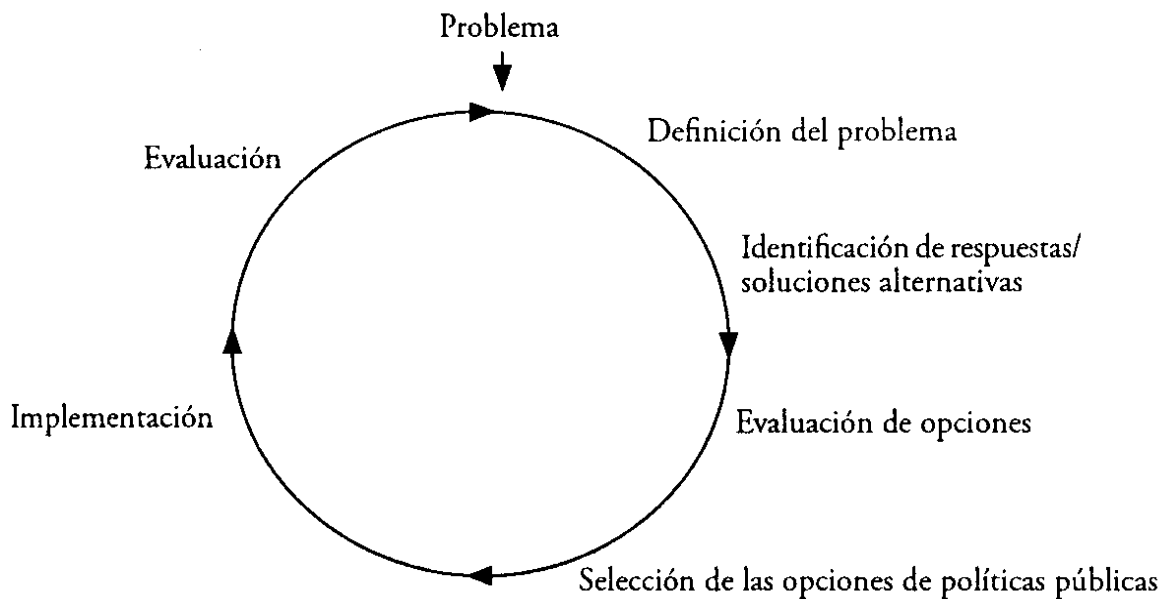
mayoría de estas empresas son de menos de siete trabajadores, algunas solo poseen registro único tributario y no todos los empleos generados son formales, como el caso del programa ILE en el cual solo el 12,5% de los puestos laborales que fueron creados son formales.

- El programa donde se nombra textualmente a los vendedores ambulantes, sector del comercio informal, es el Plan Maestro del Espacio Público con lo cual se puede inferir que el motivo de estas metas eran la protección del espacio público y no la formalización de los vendedores ambulantes, hecho que se refleja en el cumplimiento de las metas donde se tiene un resultado positivo en cuanto a socialización en temas como régimen de la propiedad horizontal, mientras se tiene un resultado negativo en lo que respecta a la solución del espacio para ejercer sus actividades comerciales con la adjudicación de locales.
- A partir de las diferentes metas que se formuló la informalidad laboral solo se nota a partir del vendedor ambulante. Por otra parte, se puede evidenciar la existencia de la informalidad empresarial dentro del plan de desarrollo, está dirigida a formalizar la empresa desde las regulaciones tributarias, ya que no se evidencia ningún programa ni meta relacionado con los derechos laborales y las regulaciones de este, solo la realización de una cartilla para el pago de las cesantías. El caso del programa ILE también se puede mencionar, al no ser un requisito el empleo con contratos formales para acceder a sus programas.
- Se puede notar la importancia del desempleo para el plan de desarrollo al estar como objetivo principal de objetivos, dirigidos a diferentes sectores de la población bumanguesa.
- Con respecto a la tasa de desempleo y el porcentaje de ocupados informales de la ciudad, el periodo 2008-2011 se puede partir en dos. Una primera parte de aumento de ambos, desempleo e informalidad, hasta el 2010 donde empieza el segundo momento, en el cual ambas bajan, aun así, al finalizar el año 2011 ambas terminan siendo más altas que en el año 2008.

## 5. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA 2004-2011

Los anteriores capítulos han proporcionado suficientes insumos para poder realizar un análisis de la política pública de Bucaramanga, en los años 2004-2011, con relación a la informalidad laboral. Este análisis se presentara siguiendo un enfoque por etapas de las políticas públicas tomando como base la metodología expuesta por Wayne Parsons<sup>102</sup>, esta metodología divide el análisis en tres grandes bloques: Meso-análisis, que comprende la definición del problema, el establecimiento en la agenda y la formulación de las políticas públicas; el Análisis de las decisiones, que comprende el proceso de la toma de decisiones; y por último el análisis de la implementación y los resultados. Por medio de los tres grandes bloques anteriores Parsons subdivide las etapas del ciclo de las políticas públicas, el cual se presenta en el grafico 6.

**Grafica 6. El ciclo de vida de las políticas públicas**



Fuente: Wayne Parsons. Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas, 2007. p. 111.

De esta manera, la primera parte de este capítulo será el meso-análisis que comprenderá las etapas: problema, definición del problema e identificación de soluciones con lo cual también se podrá analizar la dinámica del problema social, informalidad laboral, dentro de la agenda pública. La segunda parte del capítulo comprenderá las etapas de evaluación de opciones y la selección de las opciones de políticas públicas. Para terminar el capítulo, la tercera parte comprenderá las

<sup>102</sup> PARSONS, Wayne. Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas. Traducido por Atenea Acevedo. 1 ed. México: FLACSO, 2007. p. 111.

etapas de implementación y resultados de las políticas públicas sobre la informalidad. Se utiliza este enfoque debido a que como explica Parsons, “*dado el enorme abanico de marcos y modelos disponibles como herramientas analíticas, es necesario disponer de una vertiente que contribuya a que tal complejidad adquiera una forma más manejable*”<sup>103</sup>.

## **5.1. MESO-ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA**

En su libro *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* del 2007 Wayne Parsons explica que el meso análisis se encarga del proceso desde el problema como tal y su identificación a su puesta dentro de la agenda gubernamental o planes de desarrollo municipales, como es en nuestro caso. Se tiene entonces que un problema es la génesis para una política pública y su discusión es determinada a su vez por cómo y que agente detecte tal problema<sup>104</sup>. En esta sección se realiza el análisis de la forma anteriormente mencionada, por lo tanto se expondrá primero el momento de identificación de la informalidad laboral en Bucaramanga y como se da el desarrollo de esta discusión, a su vez condicionada por la manera en que se identifica, hasta el momento de hacer parte de algunos programas de un plan de desarrollo, esto constituirá la dinámica del problema dentro de la agenda pública.

Son muchas las investigaciones que identifican los comienzos de la informalidad en Bucaramanga como consecuencia de las migraciones del campo a la ciudad de mitad del siglo XX, estas migraciones afectaron el mercado laboral de las zonas urbanas del país haciendo crecer la oferta de mano de obra, sobre todo no cualificada y barata, con lo cual las altas tasas de desempleo no se hicieron esperar y las personas en la necesidad de subsistir entran a la informalidad laboral para poder obtener ingresos. No solo fue el comercio informal, la informalidad llego a todos los sectores de la economía bumanguesa, creando redes de talleres caseros y famiempresas, sin regulaciones tributarias ni laborales, de zapatería, ornamentación, redes de contrabando, entre otros, a su vez que se relacionaba con el sector formal creando un problema estructural en la economía de Bucaramanga<sup>105</sup>.

A medida que hay menos oportunidades en el mercado laboral formal, las personas que no pueden acceder a fuentes de ingresos diferentes que por las vías del trabajo son absorbidas por la informalidad, con lo cual el comercio informal y callejero se vuelve una alternativa para solucionar la situación de desempleo y la falta de ingresos para subsistir. Los vendedores ambulantes y estacionarios en las calles se justifican entonces por medio de la necesidad de subsistir en un sistema

---

<sup>103</sup> Ibid., p. 114.

<sup>104</sup> Ibid., p. 119.

<sup>105</sup> LANDÍNEZ, Esteban y ROJAS, Heriberto. Caracterización del comercio informal callejero en la ciudad de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2004. p. 44.

falta de oportunidades laborales de tipo formal en un primer momento y estos empiezan a ser cada vez más en Bucaramanga a consecuencia del desempleo y las migraciones campo-ciudad de mitad de siglo que afectaron en gran medida el mercado laboral de la ciudad.

Así los vendedores ambulantes empiezan a llenar diferentes espacios públicos de la ciudad con el comercio de todo tipo de productos, desde comida hasta ropa, ocasionando consigo diferentes problemáticas que empiezan a generar su visibilidad frente a la sociedad bumanguesa. Por lo cual resulta normal que la informalidad laboral empezara a ser visualizada en primera instancia por medio de los vendedores ambulantes y el comercio informal, pues para los años sesenta ya se podían ver problemas de congestión vial, suciedad en las calles derivadas de las actividades comerciales y conflictos con diferentes autoridades, como policías y planeación, estas situaciones a su vez generaron que a los comerciantes informales se les viera como problema por una parte de la población bumanguesa, empezando así un debate en diferentes sectores sobre que se debía hacer con los vendedores ambulantes.

Es en este momento en el cual la informalidad laboral pasa a ser un problema de índole pública, por medio de los vendedores ambulantes de la ciudad y las problemáticas que estos a su vez generaron frente a diferentes sectores de la población. Como explica Harguindéguy<sup>106</sup> el momento en que un asunto privado pasa a ser un problema público resulta ser en realidad el primer paso para que una política pública pueda existir, a su vez este momento tiene tres fases: la primera es el nombramiento donde el asunto empieza a estar en boca de las personas y así mismo se delimitan sus fronteras; la segunda fase es la problematización donde se determina una queja sobre este asunto conectando un problema a una causa; y por último esta la fase de reclamación donde, al tener en cuenta el problema, las causas y las consecuencias, las personas empiezan a exigir una respuesta por parte de los gobiernos.

Estas tres fases expuestas por Harguindéguy también se hacen presentes en el caso de la informalidad laboral de Bucaramanga, primero el nombramiento del problema por medio de los vendedores ambulantes, los cuales son parte importante del comercio informal, que empiezan a tener notoriedad en las discusiones de diferentes sectores de la población de la ciudad debido a que habían desencadenado diferentes problemas de movilidad, salubridad, mal usos de los espacios, entre otros. Lo anterior lleva a una problematización hacia los vendedores ambulantes, una queja por diferentes motivos, como congestión vial, desaseo en las calles, etc., con lo cual se llega a la última etapa expuesta por Harguindéguy en la cual se exige al gobierno que tome una acción con respecto a tal situación, siendo la acción de la alcaldía de Bucaramanga de reubicar a los

---

<sup>106</sup> HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. 2 ed. Madrid: TECNOS, 2013. 300 p.

vendedores ambulantes al parque Centenario por medio del acuerdo 015 del año 1967.

A partir de este momento la discusión sobre qué hacer al respecto con los vendedores ambulantes se hace más habitual en la sociedad bumanguesa, debido a las diferentes acciones por parte de las autoridades municipales y nacionales, ya que al ser un parque la zona de reubicación de los vendedores ambulantes esta no es adecuada para actividades de comercio, como lo ordeno el consejo de Estado a través de una sentencia del 30 de junio de 1969 sin éxito pues a partir de este momento empieza una serie de intentos de políticas públicas de reubicación para los vendedores que se establecieron en el parque Centenario.

Como se mencionó al comienzo de esta sección, el punto de identificación del problema define a su vez como se desarrolla la discusión en torno a este y por lo tanto define también como es visto y tratado desde las autoridades gubernamentales. En Bucaramanga se puede observar que la informalidad laboral es vista desde los vendedores ambulantes y las diferentes consecuencias que estos traen a la vida de la ciudad, por lo tanto, en un primer momento no se planteaba la informalidad laboral como problema sino la invasión del espacio público. Esta visión persistirá durante varias décadas, en las cuales las administraciones locales utilizan medidas coyunturales para controlar a los vendedores ambulantes, como las reubicaciones, expedición de licencias, registro y pago de impuestos, entre otras.

Tales medidas que buscaban controlar a los vendedores ambulantes dio como resultado la construcción y adecuación de centros comerciales y plazas de mercado en varios sectores económicamente importantes de la ciudad, entre los cuales se pueden encontrar los Sanandresito la Rosita y la Isla, el centro comercial Feghali, entre otros que se adecuaron para los vendedores ambulantes durante los años ochenta. En Bucaramanga entonces, la informalidad laboral es observada en un primer momento gracias a los vendedores ambulantes, al igual que a nivel internacional a comienzos de los años setenta. Las discusiones sobre la informalidad laboral a nivel internacional generarían en 1986 el primer módulo de informalidad realizado por el DANE, el cual alimentaría la discusión sobre el tema en Bucaramanga, ciudad dentro de las estudiadas en este módulo.

Se empieza a notar entonces que la informalidad laboral, no solo el comercio informal, empieza a tomar importancia en las discusiones de los habitantes de la ciudad en los años de los noventa, en este sentido, la forma en que la comunidad bumanguesa observa el problema cambia, la informalidad laboral ya no solo es representada por los vendedores ambulantes sino que se complejiza el concepto debido a las discusiones internacionales, lideradas por la OIT, que afectan a Colombia por medio del DANE, con lo cual la informalidad empieza ser vista por medio de factores como: el cumplimiento de las diferentes regulaciones del Estado; el tamaño de la empresa; y el tipo de actividad económica.

De esta manera desde la academia se empieza a trabajar el tema de la informalidad por medio de trabajos enfocados en el análisis a las acciones gubernamentales, la caracterización del sector informal y medición de indicadores pertinentes para el estudio de este sector. Se da entonces los primeros trabajos desde las universidades, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, entre estos estudios se pueden nombrar algunos, como los de Aguilar , Mantilla , & Mayorga (1988), Castilla (1989), Aponte (1990), Moreno & Jair (2004) y Alquichire & Rueda (2001) con respecto a evaluación y diseño de líneas posibles para la acción gubernamental en temas como asociación y reubicación; Cordero, García, & Martínez (2002), Contreras & Martínez (2002), Landínez & Rojas (2004), Calderón (2010) con respecto a la caracterización del sector; y Alcaldía de Bucaramanga (2002), Pérez & Olarte (2008) con respecto al diagnóstico de la situación en la ciudad de Bucaramanga.

Aun así, a pesar de que varios sectores de la sociedad, como la académica e instituciones del Estado, como el DANE, habían aceptado un concepto de informalidad laboral más complejo que solo al vendedor ambulante, durante los años noventa esto no llevo a afectar la posición de las autoridades municipales de Bucaramanga con respecto al trabajo informal, seria hasta el 2001 que esto sucedería. Por otra parte, las altas tasas de desempleo presentadas durante la década de los noventa también desplazo a la informalidad laboral de la vista de las autoridades municipales de planeación, evidente se hace esto en el plan de desarrollo para Bucaramanga 1998-2000 presentado por Luis Fernando Cote Peña.

En el plan de desarrollo para Bucaramanga 1998-2000 si bien se menciona la necesidad de incentivar la organización formal del comercio informal para poder cumplir sus objetivos<sup>107</sup>, no se realiza programas ni se estipula metas u objetivos con respecto a esto. Por su parte la generación de empleo toma protagonismo en el plan de desarrollo, evidenciándose en todo un programa estructurado para el fomento de la generación de empleo, no necesariamente formal, y el desarrollo empresarial por medio de estrategias como incentivos tributarios, capacitaciones, asesorías técnicas y apoyo empresarial, como se ha visto en el cuadro 1. Junto a los programas para la generación de empleo, el plan de desarrollo 1998-2000 para Bucaramanga nombra explícitamente un sector importante de la informalidad laboral, los vendedores ambulantes, dentro de un programa que busca la recuperación del espacio público por medio de la reubicación de comerciantes ambulantes en centros comerciales y plazas de mercado.

Con esto se hace evidente el desplazamiento, en cuanto a importancia frente al desempleo, de la informalidad laboral dentro del plan de desarrollo para Bucaramanga en los años 1998-2000 y a su vez la continuidad de las políticas de reubicación a los vendedores ambulantes. Esta visión del problema, informalidad

---

<sup>107</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 1998-2000. Bucaramanga “la ciudad de la alegría”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 1998. p. 83.

laboral, en la cual solo es visto al vendedor ambulante y la fuerte importancia generación de empleo sin importar, si es formal o no, iría cambiando de manera progresiva pero lenta en los planes de desarrollo de Bucaramanga.

Así, con el plan de desarrollo de Bucaramanga para el periodo 2001-2003 se ve un cambio en la forma de ver a los ocupados informales de la ciudad, en este plan los vendedores ambulantes no son parte de algún programa de espacio público, a diferencia de esto se identifica una economía informal y por lo tanto unos trabajadores informales los cuales poseen falencias en el cumplimiento de sus derechos como trabajador, como lo son los servicios de salud y un plan de atención básica, programas que se llevan a cabo por medio de caracterizaciones del sector informal y el diseño y funcionamiento de planes de atención integral para el trabajador informal. Lo anterior sin dejar a un lado la gran importancia que tiene el empleo para la planeación de Bucaramanga con el planteamiento de más de diez programas dirigidos a la generación de empleo, de nuevo sin especificar que sean de contrato formal, y nuevas empresas, como se vio en el cuadro 2.

Se nota entonces un cambio en la formulación de programas y políticas públicas dirigidas a la informalidad laboral, junto con la fuerza que toma la necesidad de caracterizar y afectar el mercado laboral por medio de estas políticas, la creación del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga IMEBU, mediante el Acuerdo No. 030 del 19 de diciembre de 2002 adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Bucaramanga, resulta ser prueba de la importancia que el mercado laboral estaba tomando en la planificación de la ciudad, importancia que continua al menos hasta el año 2011, final del periodo de estudio de este trabajo.

Pero la informalidad laboral vuelve a perderse en la planificación de Bucaramanga y a verse solo a través de los vendedores ambulantes con el plan de desarrollo del periodo 2004-2007 presentado por el alcalde Honorio Galvis, junto con esto la importancia de generar empleo y nuevas empresas sigue, de nuevo sin especificar que sean formales ya que como se mencionó anteriormente esto perdura durante todo el periodo de estudio de este trabajo. Así Honorio Galvis nombra a los vendedores ambulantes dentro del programa de recuperación del espacio público y presenta una serie de programas dirigidos a apoyar diferentes sectores de la población a su ingreso al mercado laboral, por medio de capacitaciones; la generación y sostenimiento de empleo; y la creación de empresas por medio de créditos y apoyo técnico a proyectos productivos e iniciativas de trabajo.

Se evidencia entonces la pérdida de la informalidad laboral en el plan de desarrollo 2004-2007 en el hecho de que, por un lado no se nombra de manera textual la existencia de una economía informal en la ciudad, siendo los vendedores ambulantes la única pista de existencia de la informalidad dentro del plan de desarrollo, aunque estos se nombran por el espacio público mas no por sus condiciones laborales y tributarias, por otra parte se plantean distintos programas

de generación de empleo sin ser necesariamente estos de contrato formal, pues el plan de desarrollo nunca toma el tema.

Para el año 2008 la informalidad vuelve a tener un cambio frente a los ojos de la alcaldía de Bucaramanga, pues en el plan de desarrollo presentado por Fernando Vargas para el periodo 2008-2011 la informalidad toma un poco de complejidad, con respecto al plan de desarrollo anterior 2004-2007, pues Fernando Vargas<sup>108</sup> la aceptaría como un factor estructural, de la economía de todo el país, que puede frenar la plena realización de sus objetivos en diferentes subsistemas de su plan de desarrollo. De esta manera al identificar la economía informal Fernando Vargas plantea la meta de efectividad de “reducir a 8100 empresas la informalidad empresarial de Bucaramanga” junto la meta de eficacia de “Elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías”<sup>109</sup>, con la cual marca una diferencia con respecto a la planificación de las alcaldías de Bucaramanga anteriores en cuanto a la manera en que visualizan la economía y el trabajo informal.

El anterior sería realmente el único cambio con respecto a anteriores visiones de la informalidad laboral desde las alcaldías de Bucaramanga, pues se siguió con la fuerte importancia de incentivar la entrada de personas al mercado laboral, sin especificar bajo qué tipo de contrato, generar nuevas empresas y reubicar a los vendedores ambulantes en diferentes plazas de mercado y centros comerciales de la ciudad. Para la realización de los anteriores propósitos, relacionados a la informalidad laboral, se planteaba la realización de capacitaciones en competencias laborales para distintos grupos vulnerables, estudios del mercado laboral, flexibilizar la regulación sobre las empresas, incentivos tributarios e incentivar la generación de empresas por medio de la entrega de créditos.

Podemos resumir entonces la dinámica del problema, informalidad laboral, dentro de la agenda pública, hasta el año 2011, de la siguiente manera:

1. La informalidad laboral en un primer momento fue identificada por medio de los vendedores ambulantes, sus representantes más notorios, a medida que estos fueron aumentando, gracias a las condiciones del mercado laboral, y fueron generando otros problemas consigo.
2. Varios sectores de la población de Bucaramanga, ante tales problemas derivados del comercio informal, empiezan a exigir soluciones por parte del Estado. Las administraciones locales responden con una serie de políticas públicas de reubicación para estos vendedores ambulantes desde los años sesenta en adelante.
3. Por otra parte, internacionalmente los estudios de la OIT sobre la informalidad laboral, a partir de los años setenta, hicieron eco en los diferentes países en

---

<sup>108</sup> VARGAS, Fernando. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2008-2011 "Bucaramanga, la ciudad con el mejor gobierno". Bucaramanga. 2007, 63 p.

<sup>109</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2008-2011, "Bucaramanga Empresa de Todos". Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2008. p. 109.

desarrollo, entre estos países Colombia, con lo cual se produce el primer módulo de informalidad por parte del DANE en 1986, empezando así un reconocimiento del tema que afectaría a Bucaramanga, sobre todo a la comunidad académica a finales de los años noventa.

4. En el plan de desarrollo de 1998-2000 la informalidad laboral, a pesar de ser nombrada, entra solo a través de los vendedores ambulantes y la protección del espacio público, sin mostrar algún avance en el reconocimiento de la informalidad laboral, aun cuando ya había sido reconocida e incluso medida por el DANE.
5. En el plan de desarrollo de 2001-2003 la forma de ver y de tratar la informalidad laboral toma un nuevo rumbo, en él no se ve la informalidad solo desde los vendedores ambulantes, sino que su planteamiento abarca todo el sector informal, identificándola como población vulnerable, con el fin de garantizar uno de sus derechos laborales, los servicios de salud.
6. Pero en el plan de desarrollo 2004-2007 la informalidad vuelve a ser vista solo desde los vendedores ambulantes gracias a la invasión del espacio público, siendo la motivación para sus programas la protección del espacio público y no las condiciones laborales de los vendedores ambulantes.
7. Por último, en el plan de desarrollo 2008-2011 la informalidad toma un nuevo sentido en dos sentidos al identificar, por una parte, su factor empresarial, en las empresas informales que no cumplen con la regulación tributaria, y por otra parte las condiciones laborales de los informales incentivando el pago de las cesantías. Lo anterior sin dejar atrás la protección del espacio público y por lo tanto a los vendedores informales, sector del comercio informal.

Como se puede observar la discusión de la informalidad laboral, como problema público, ha estado condicionada a la forma en la cual fue identificado tal problema en un comienzo, así las políticas públicas han estado dirigidas desde los años sesenta a reubicar a los vendedores ambulantes, los cuales no han parado de aumentar debido a que hacen parte de un problema estructural más complejo. Aun así, se han visto avances sobre su identificación como problema público desde las administraciones municipales, como se observa en el plan de desarrollo 2001-2003 en el cual se plantean acciones dirigidas a mejorar las falencias en la efectividad de uno de los derechos laborales de los trabajadores, la salud, dentro de la economía informal y en el plan de desarrollo 2008-2011 en el cual se propone realizar acciones dirigidas a reducir el número de empresas informales, desde lo tributario, e incentivar el pago de las cesantías, el cual es parte de los derechos laborales de los trabajadores colombianos.

## **5.2. ANÁLISIS DE LA SELECCIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Si bien la selección de opciones de política, y por ende la toma de decisiones, se encuentra entre la formulación y la implementación de las políticas públicas, estas fases se encuentran entrelazadas entre si de una manera compleja, dada esta

misma complejidad se utiliza esta separación por fases para, como se dijo al principio del capítulo citando a Parsons, volver más manejable la complejidad.

La selección opciones y toma de decisiones entonces se trata del momento en el cual se selecciona un enfoque y camino de acción frente a un problema por parte de la administración pública. Este camino estará condicionado a su vez por cómo se identifica el problema desde un principio, de esta manera Parsons explica que *“cuando surgen temas, se construyen problemas y se definen opciones de políticas públicas, el proceso se desarrolla en un entorno que comprende las políticas, los programas y las decisiones del pasado. Tales políticas desempeñan un importante papel en la forma en que se definen los temas actuales y las estrategias, medios y fines que se elige adoptar.”*<sup>110</sup>

Por lo cual en lo que respecta a la informalidad laboral, la política pública que se da en Bucaramanga, en el periodo 2004-2011, está condicionada a la forma en que la informalidad fue identificada como problema en un principio y a las decisiones de política pública de administraciones pasadas. Lo anterior se evidencia en la permanencia de políticas de reubicación y políticas de generación de empleo y nuevas empresas. Por otra parte, en el periodo 2004-2011 surgen nuevas metas en torno a la informalidad que guían la acción a mitigar la evasión de impuestos, característica de la empresa informal.

Así, dentro del periodo encontramos cuatro maneras por medio de las cuales las alcaldías, cada una implementándolas a su manera, pudieron haber incidido en la informalidad laboral del municipio. Tres que fueron persistentes y de ellas se heredó mucho de su discusión de un plan a otro: reubicación de vendedores ambulantes; generación de empleo y empresa; y regulaciones tributarias. Y una cuarta presentada para en plan de desarrollo del periodo 2008-2011 dirigida al cumplimiento de uno de los derechos laborales estipulados por la ley colombiana, las cesantías. Se analizarán a continuación estas opciones de política que fueron seleccionadas en el periodo 2004-2011 con las cuales las administraciones pudieron incidir en la informalidad laboral.

**5.2.1. Políticas de reubicación a vendedores ambulantes.** Sin duda los trabajadores informales más visibles son los vendedores ambulantes, debido a que gracias a las consecuencias que traen consigo se empiezan a ver problemas en otros aspectos de la ciudad que hacen necesaria la acción gubernamental y los colocan como uno de los principales temas de la agenda pública en Bucaramanga, como se ha visto en capítulos y secciones anteriores, con lo cual las primeras políticas públicas sobre algún factor de la informalidad laboral fueron dirigidas sobre los vendedores ambulantes.

---

<sup>110</sup> VARGAS, Fernando. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2008-2011 "Bucaramanga, la ciudad con el mejor gobierno". Bucaramanga. 2007, p. 259.

Las políticas de reubicación entonces empiezan desde los años sesenta en Bucaramanga, permaneciendo en los planes de desarrollo y en la agenda pública durante más de 40 años, como se evidencia en los planes de desarrollo de 1998 al 2011 y como se vio en capítulos anteriores, pero ¿Qué se puede decir acerca de la utilidad y eficiencia de estas políticas?, Pérez y Olarte en el año 2008 realizan un estudio acerca de estas políticas por medio de una encuesta, realizada por ellas mismas, en el centro de la ciudad en Septiembre del año 2008. En dicho estudio ellas expresan:

*“Cabe señalar que las políticas que se han dirigido desde 1961 para la recuperación del espacio público han estado basadas en la reubicación de vendedores informales en centros comerciales que finalmente en ninguna ocasión han sido fructíferas para los mismos manejándose una doble moral en cuanto a que algunos de los que poseen locales en estos centros comerciales se salen a las calles en determinadas horas utilizando dichos locales como bodegas y quienes aún permanecen en el centro comercial al que fue reubicado; en algunos de los casos mandan a otros familiares a trabajar en la calle lo que hace de dichas políticas de reubicación un fracaso puesto que no se cumple el objetivo de recuperar el espacio público.”<sup>111</sup>*

Si bien estas políticas no resultan fructíferas para la recuperación del espacio público si representa una mejoría en las condiciones de trabajo para muchos vendedores ambulantes, así mismo lo expresan en sus resultados, señalando que de 200 encuestados en el centro de la ciudad 68% estaría dispuesto y ve con agrado la reubicación. Por otra parte, estas medidas no son de tipo estructural actuando solo para recuperar el espacio público de momento, siendo poco efectivo dado el crecimiento de los vendedores ambulantes en la ciudad, creado por las condiciones del mercado laboral.

Se ve entonces, con el trabajo de Pérez y Olarte en el 2008 que esta opción de política pública para controlar a los vendedores ambulantes y recuperar el espacio público no ha sido del todo efectiva y así como el 68% estaba de acuerdo con la reubicación, estaban los que piensan diferente y ponían en relieve otro factor importante para la generación de informalidad en una economía, los costos que trae consigo la formalidad. Así le expresaba un vendedor ambulante a Pérez y Olarte:

*“Me gusta vender en la calle porque la ganancia que tengo es mayor, aquí se busca el cliente mientras que en un local o un centro comercial*

---

<sup>111</sup> PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la Economía Informal en la Estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008, p. 40.

*debo esperar que el cliente me busque, además sostener un negocio formal es muy costoso no me alcanzaría para sustentar mis gastos”<sup>112</sup>*

Los altos costos de la tributación junto al desempleo han sido factores importantes para que se perpetúe el comercio informal, la formalidad resulta ser muy costosa para aquellos que solo pueden contar con los ingresos necesarios para subsistir. Estos factores se vuelven obstáculos para las políticas de reubicación al no ser tenidos en cuenta y en consecuencia de esto, muchos de los reubicados terminan volviendo a ser vendedores ambulantes, con las deudas adquiridas para obtener sus anteriores locales, o manteniendo su local mantienen una “doble moral”, como lo expresa Pérez y Olarte.

Por lo tanto se puede concluir que las políticas públicas que han tenido como población objetivo a los vendedores ambulantes, parte del comercio informal, no han estado dirigidas a mitigar las condiciones, de su trabajo, propias de la informalidad, sino que han estado guiadas a la recuperación del espacio público, con lo cual se tienen políticas coyunturales, o de momento, que trasladan el comercio informal de la calle a un centro comercial solo teniendo en cuenta su tributación más no la mejoría de sus condiciones en ingresos, seguridad social, legalidad en sus transacciones, entre otras características propias de la informalidad laboral, ocasionando lo anterior que estas políticas públicas sean inefectivas en sus propósitos.

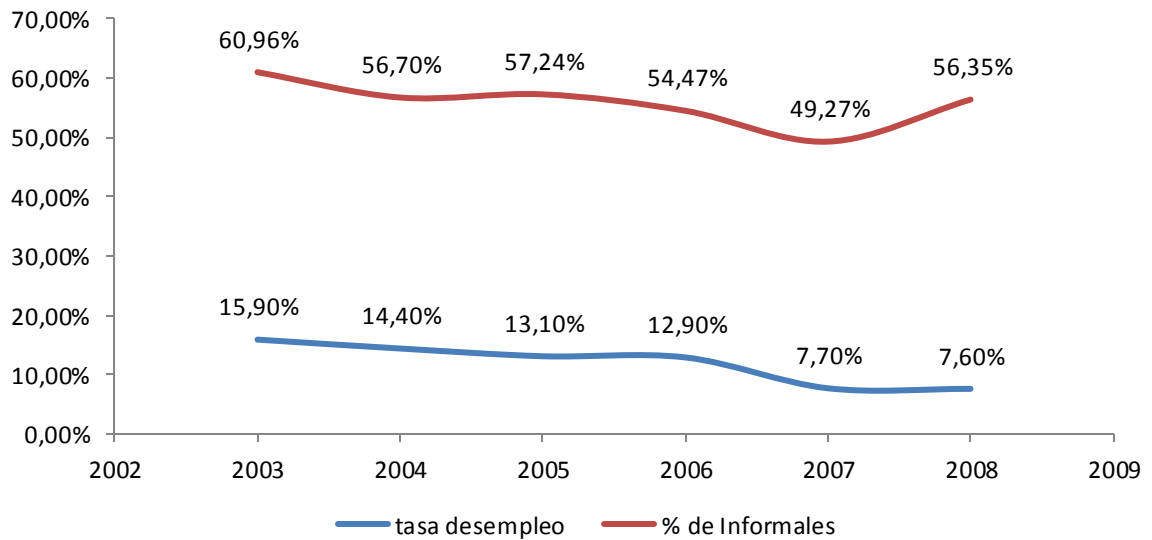
**5.2.2. Políticas de generación de empleo y nuevas empresas.** Ya hemos expuesto varios trabajos que relacionan de manera directa la informalidad laboral con el desempleo, incluso algunos relacionan el desempleo ocasionado por las migraciones de mitad del siglo XX con el inicio de la informalidad en la economía Bumanguesa. Así mismo se puede evidenciar en el comportamiento de la tasa de desempleo y la de los ocupados informales de Bucaramanga para los periodos 2004-2007 y 2008-2011, periodo de estudio de este trabajo.

De esta manera se expuso en capítulos anteriores la similitud en el comportamiento que tienen la tasa de desempleo con el porcentaje de ocupados informales en Bucaramanga. En la gráfica 7 se muestra la comparación entre ambas curvas, para el periodo 2003-2008, donde observa que tanto el desempleo como el porcentaje de ocupados informales alcanzan su puntaje mínimo aproximadamente para el año 2007, estando ambos en una bajada progresiva anterior a este año, a grandes rasgos ambas curvas muestran tendencias similares en su comportamiento.

---

<sup>112</sup> PÉREZ y OLARTE. Op. cit., p. 58.

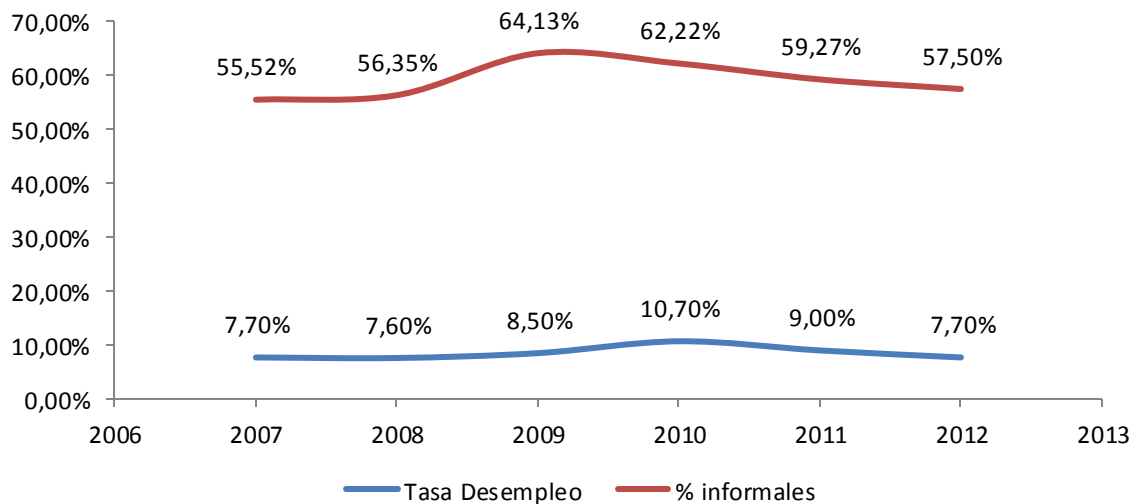
**Gráfica 7. Tasa de desempleo vs. Porcentaje de Ocupados Informales Bucaramanga 2003-2008**



Datos: Encuesta Continua de Hogares - DANE

Así mismo se puede observar en la gráfica 8 la comparación entre ambas curvas, para el periodo 2007-2012, donde se observa que tanto el desempleo como el porcentaje de ocupados informales alcanzan empiezan un aumento progresivo hasta llegar a sus puntos máximos, en el año 2009 la informalidad y en el año 2010 el desempleo, a partir de este periodo empiezan ambas curvas a bajar de manera lenta, en términos generales ambas curvas siguen las mismas tendencias en su comportamiento.

**Gráfica 8. Tasa de desempleo vs. Porcentaje de ocupados Informales Bucaramanga 2007-2012**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE

Por lo tanto, se puede concluir que las políticas públicas guiadas a la generación de empleo y la generación de empresa, las cuales generan empleo, logran estar relacionadas al problema de la informalidad laboral, pues a fin de cuentas estas políticas intentan incidir de manera positiva en el mercado laboral, incentivándolo a la creación de más plazas de trabajo. Entonces una política pública que sea efectiva en el tema de generación de empleo podrá, a su vez, ayudar a mitigar la absorción de trabajadores por parte del sector informal de la economía.

Estas políticas, al igual que desde finales del siglo XX, se hacen presentes en todo nuestro periodo de estudio, 2004-2011, pero con diferencias marcadas en cuanto a su relación a la informalidad. Por su parte Honorio Galvis en su plan de desarrollo para el periodo 2004-2007, solo menciona a la informalidad dentro de su plan para la protección del espacio público, mientras que Fernando Vargas en su plan de desarrollo, 2008-2011, identifica la economía informal como un factor negativo para el cumplimiento de sus objetivos en la rama económica<sup>113</sup>, con lo cual se puede decir que se actúa implícitamente sobre la informalidad laboral por medio de las políticas de empleo.

**5.2.3. Políticas en regulación tributaria.** Las dos opciones de política pública que se han analizado anteriormente, han estado como temas importantes dentro de los planes de desarrollo desde 1998. Por otra parte, las políticas enfocadas al mejoramiento del cumplimiento de las regulaciones tributarias por parte de las empresas empiezan en los planes de desarrollo de nuestro periodo de estudio, 2004-2011. Resultan ser estas políticas sobre la regulación tributaria importantes para la informalidad, ya que no solo constituye una característica propia de la informalidad la evasión de impuestos, sino que también los altos costos en las regulaciones son una barrera para la formalización de muchos negocios y trabajadores informales.

Pero estas medidas no fueron iguales en ambas alcaldías, por su parte el plan de desarrollo 2004-2007 de Honorio Galvis plantea estas políticas desde la recuperación de la cartera morosa del municipio y por ende plantea utilizar campañas para incentivar el pago de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de la ciudad, por lo cual no logra visualizar la conexión de la tributación con la informalidad laboral.

Por otra parte el plan de desarrollo 2008-2011 de Fernando Vargas, si logra visualizar la relación entre el sistema tributario y la informalidad, más específicamente en su dimensión empresarial, especificando que para el propósito de cumplir con la meta de efectividad *reducir a 8100 empresas la informalidad empresarial de Bucaramanga*, se buscaría *una regulación más simple y flexible para las empresas y el mercado laboral, la simplificación de trámites e incentivos*

---

<sup>113</sup> VARGAS, Fernando. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2008-2011 "Bucaramanga, la ciudad con el mejor gobierno". Bucaramanga. 2007, p. 9-14.

*tributarios*, junto con esto también propone la meta de *reducir a 13% los niveles de evasión y elusión de impuestos*.

Por lo tanto, Fernando Vargas no solo mira el sistema tributario desde la evasión de los impuestos sino también desde el hecho de que esta genera informalidad, mencionando regulaciones tributarias y laborales. La forma entonces en que se visualiza el problema por parte de cada administración hace que también sea diferente la opción elegida como política pública y como se direcciona esta luego en su implementación, como se ha mencionado anteriormente a pesar de que hemos dividido el ciclo de las políticas públicas en fases para facilitar el análisis estas fases en la realidad son interdependientes entre ellas.

**5.2.4. Políticas de derechos laborales.** El mercado laboral visto desde los derechos laborales es un tema intermitente en los planes de desarrollo de Bucaramanga, apareciendo entre ellos en el plan del periodo 2001-2003 en cual se plantea implementar programas de salud para los trabajadores informales de la ciudad, sobre todo trabajadores menores e informales, este tipo de opción de política, en el cual se trata a la economía informal no solo desde los vendedores ambulantes, no prevalecería en los planes de desarrollo.

En el periodo de estudio de este trabajo, solo se evidencio una meta de *elaborar y divulgar un manual sobre la liquidación de las cesantías*, buscando de esta manera incentivar la efectividad del pago de este derecho laboral estipula por las leyes colombianas, aun así no se evidencia un programa que haga un seguimiento real del cumplimiento de estos derechos laborales siendo muy poco lo que se trabaja en los planes de desarrollo del periodo de estudio sobre este tipo de opción de política pública.

### **5.3. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA 2004-2011**

La implementación es la continuación de la política pública en la realidad, por lo tanto, en esta sección se analizará bajo que medios se implementan las opciones de política pública escogidas por las administraciones municipales y relacionadas con la informalidad laboral, que se mencionaron en la sección anterior. Lo anterior se hará por medio de los diferentes acuerdos municipales e información obtenida de diferentes informes de gestión del periodo 2004-2011 expuestos en capítulos anteriores.

Como se vio en la sección anterior, cada alcalde selecciono tanto diferentes opciones de política pública como también diferentes enfoques al momento de plantearlas, con lo cual el sentido de una política cambia de un alcalde a otro y esto a su vez es razón para que la implementación en cada uno sea distinta también. Por lo tanto, en esta sección separaremos cada periodo de tiempo, en

función al plan de desarrollo en vigencia, para exponer de manera más ordenada el análisis de la implementación con los resultados derivados de esta.

**5.3.1. Análisis de implementación y resultados 2004-2007.** Como se pudo ver en el capítulo 3, a lo que respecta la informalidad laboral, el gobierno del alcalde Honorio Galvis impulso programas relacionados con: capacitaciones para la inserción al mercado laboral, generación de empleo, regulación tributaria y reubicación de vendedores ambulantes buscando proteger el espacio público. A su vez, el empleo es de suma importancia para este plan de desarrollo ya que por medio de capacitaciones, convenios interadministrativos, incentivos tributarios y metas concretas de generación y sostenimiento de puestos laborales se pensó combatir al desempleo.

Se identificó entonces que la principal herramienta o estrategia utilizada por la administración de la Alcaldía de Bucaramanga en el periodo fueron los incentivos fiscales y tributarios, con esta herramienta se intentó impulsar la generación de empresa y de empleo; la movilización de los vendedores ambulantes a diferentes centros comerciales y plazas de la ciudad adecuadas para su reubicación; y las buenas conductas tributarias por parte de los contribuyentes.

En lo que respecta a los vendedores ambulantes, las políticas públicas se implementan por medio de diferentes reubicaciones de los vendedores previamente inscritos a los programas de reubicación de la Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga, la cual a su vez es la que se encarga de todo el proceso de reubicación. Estas reubicaciones se evidencian en los acuerdos 013 y 056 del 2005 y en el año 2007 el acuerdo 063.

Además de que algunos de estos procesos de reubicación tardaban más de lo esperado, se obtienen calificaciones negativas en cuanto al cumplimiento de la meta de reubicación de vendedores ambulantes, al lograr solo el 60% de lo que se propuso en el plan de desarrollo. Aun así, como se vio en secciones anteriores, este tipo de política pública ha sido dirigida como solución de momento, mas no como solución estructural al problema, al trasladar de la calle a un local de comercio al vendedor que a fin ultimas sigue siendo informal, en cuanto a sus condiciones laborales.

Se tiene entonces que las políticas públicas sobre los vendedores ambulantes, se implementaron por medio de reubicaciones que no atacan el problema de informalidad sino otros problemas derivados del comercio informal, se ataca a los derivados más no a la causa. Por otra parte, en el periodo no se realizaron las reubicaciones que se habían planeado en el plan de desarrollo, con lo cual se concluye de este análisis que la implementación de este tipo de políticas públicas no incidió en la tasa de informalidad de la ciudad ni dio los resultados esperados.

Por su otra parte, como se evidencio en el capítulo 3, los incentivos fiscales y tributarios se establecieron como la principal forma de implementación de los

programas del plan de desarrollo. Así, se pueden encontrar en los acuerdos municipales del periodo una serie de incentivos tributarios en vías de impulsar el empleo, la generación de empresas, las buenas conductas tributarias e incluso el traslado de diferentes comerciantes a las zonas definidas como adecuadas para esos usos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Estos acuerdos municipales que establecen los incentivos fiscales para la creación de empleo y fomento empresarial son:

- Acuerdo No. 004 de 2007  
Por el cual se da exención del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros, a las nuevas empresas que se establezcan en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación de empleo. Esto tiene como requisito generar 600 empleos directos en la jurisdicción de Bucaramanga.
- Acuerdo No. 005 de 2007  
Por el cual se concede la exención del impuesto predial unificado a las nuevas empresas que se establezcan en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación de empleo. Esto tiene como requisito generar 600 empleos directos en la jurisdicción de Bucaramanga.
- Acuerdo No. 039 de 2007  
Por el cual se concede la exención del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros, e impuesto predial unificado a las personas naturales y jurídicas que establezcan centros tecnológicos de atención e interacción a distancia, call center y contact center, en el municipio de Bucaramanga y contribuyan con la generación de empleo. Esto tiene como requisito contratar a diciembre del primer año 300 personas naturales y a diciembre del segundo año a 600 personas naturales de los cuales el 70%, en ambos casos, deben ser residentes del municipio de Bucaramanga.

Como se puede ver, estos acuerdos especifican ciertas condiciones para obtener los incentivos, estas condiciones son en el caso de los acuerdos 004 y 005 del 2007 emplear a 600 personas mediante contrato directo, y en el caso del acuerdo 039 del 2007 emplear a 300 personas el primero año y a 600 personas el segundo año de funcionamiento de la empresa. Estos acuerdos se implementan en el año 2007, año en el cual la informalidad laboral y el desempleo llegan a sus niveles más bajos en el periodo de estudio de este trabajo, como se vio en la gráfica 7 de este capítulo. Pero, ¿realmente se pueden asociar estos incentivos a la baja en la informalidad y desempleo del año 2007?

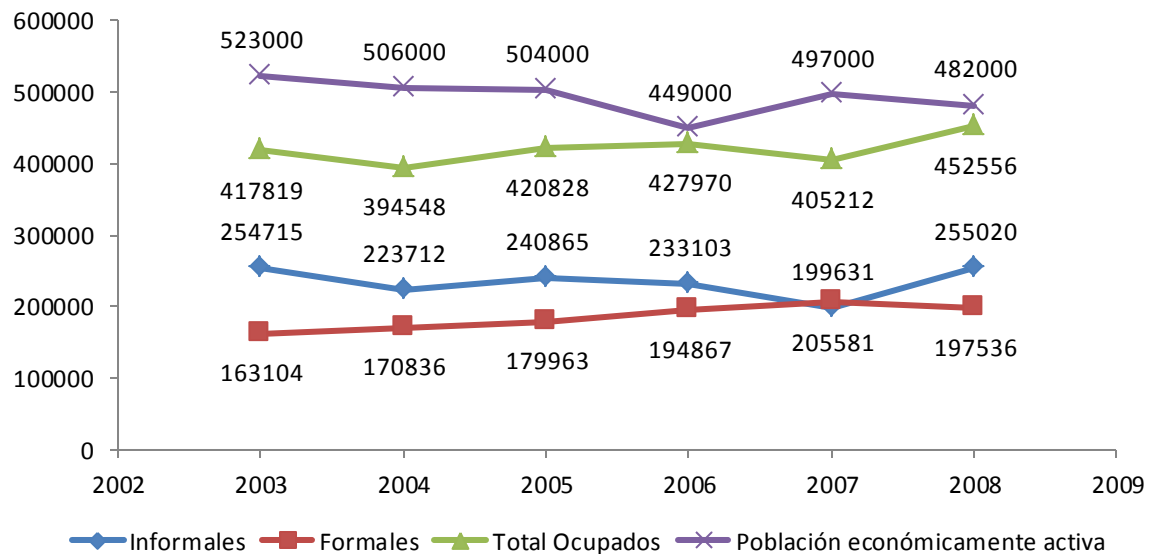
En la gráfica 9 se tiene el número de la población económica activa junto la población ocupada total, la población ocupada formal y la población ocupada informal de Bucaramanga en los años 2003- 2008, se puede observar entonces que la población económicamente activa, que equivale a la fuerza laboral que hay en el mercado laboral de la ciudad, va en bajada desde el año 2003, teniendo su

punto más bajo en el año 2006, gracias a una rápida caída abrupta con respecto al año anterior.

Esta caída de la población económicamente activa tiene repercusiones en la cantidad de personas ocupadas en la ciudad, la cual baja en el año 2007 de manera abrupta, por lo tanto, como se ve en la gráfica 9, la población ocupada en la informalidad laboral también cae en el año 2007 respondiendo a la misma dinámica, se asocia entonces la baja en el año 2007 de la población ocupada en el sector informal a la baja en la población económicamente activa de la ciudad, que termino descongestionando el mercado laboral.

Por otra parte, en la gráfica 9 también se observa que la población ocupada en la formalidad aumenta de manera progresiva desde el 2003 hasta el año 2007, año en el cual esta cifra llega a su punto máximo y empieza a bajar. Se admite entonces una evidencia de que los incentivos tributarios expedidos con el fin de generar empleo tuvieron cierto efecto en el mercado laboral de Bucaramanga, al exigir a las empresas cantidades precisas, 300 y 600 personas dependiendo del caso, de contratos directos para la obtención de estos incentivos.

**Gráfica 9. Población económicamente activa y población ocupada informal en Bucaramanga 2003-2008**



Fuente: Encuesta Continua de Hogares - DANE

Cabe mencionar que con la creación del IMEBU a partir del año 2002 los programas dirigidos al fomento empresarial y generación de empleo se implementan en coordinación con esta entidad. Así el IMEBU expresa que:

*“Para el cuatrienio 2004-2007, el IMEBU impulsa contratos de apoyo a programas de interés público, uno de ellos fue la conformación de fondos rotativos encaminados a la generación de empleo para los sectores rural*

*y urbano mediante líneas de crédito, recursos de los cuales se beneficiaron un gran número de microempresarios, se promovió la generación de empleo, y se sostuvo fuentes de empleo.*<sup>114</sup>

Estas estrategias, como el mismo IMEBU expone, no logran ser lo suficientemente agresivas para incidir de manera contundente el mercado laboral, aun así representan un avance en cuanto a la generación de empleo en la ciudad, como se vio en la gráfica 9, estos programas junto a los incentivos tributarios dieron paso a un progresivo aumento de los ocupados formales de la ciudad frente a la baja en el número de ocupados informales, cifra que baja gracias a la disminución de la población económicamente activa de Bucaramanga. Se tiene entonces que a pesar de que Honorio Galvis en su plan de desarrollo no identificara a la informalidad sus acciones lograron incidir en ella, aunque no en gran manera.

**5.3.2. Análisis de implementación y resultados 2008-2011.** Como se pudo ver en el capítulo 4, a lo que respecta la informalidad laboral, el gobierno del alcalde Fernando Vargas impulso programas relacionados con: capacitaciones para la inserción al mercado laboral, estudios del mercado laboral, generación de empresa y de nuevos empleos, regulación tributaria y reubicación de vendedores ambulantes buscando proteger el espacio público. En este plan de desarrollo el desempleo vuelve a tener una gran importancia al estar como objetivo principal de varios objetivos, dirigidos a diferentes sectores de la población bumanguesa.

Además de lo anterior en este plan de desarrollo se pueden encontrar indicios de una visión diferente a la informalidad laboral, por un lado, con la identificación de la economía informal y por otro con la identificación de los trabajadores informales como población vulnerable, generando esto consigo el planteamiento de metas relacionadas a bajar el número de empresas informales y mejorar el cumplimiento del pago de las cesantías por parte de las empresas.

Se tiene entonces que la forma de implementar los diferentes programas fue: en lo que respecta a los vendedores ambulantes se por medio de reubicaciones, en lo que respecta a la generación de empleo por medio de programas llevado cabo en coordinación con el IMEBU, como cursos de capacidades laborales, observatorios del mercado laboral y microcréditos, y en lo que respecta a las empresas informales se propendió por una regulación tributaria y laboral flexible.

Se evidencia entonces que, en la realización de los objetivos, sobre todo en lo que respecta a la generación de empresa y empleo, resulta de gran importancia la gestión del IMEBU, el cual es el encargado de llevar a cabo los programas de fomento empresarial, y con ello la generación de nuevos puestos laborales. El IMEBU entonces, al reconocer la usencia de agresividad por parte de sus

---

<sup>114</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión a Diciembre 30 de 2011. Bucaramanga: IMEBU, 2012. p. 7.

programas en el periodo anterior, coordina junto con la alcaldía de Bucaramanga gestiona

*“programas para mejorar los sistemas de información, programas para capacitar a todos los grupos poblacionales y programas para crear infraestructura física y financiera que permita una Bucaramanga viable para atraer recursos de capital o inversión”<sup>115</sup>*

Los programas mencionados anteriormente se analizarán a continuación:

1. Proyecto microcrédito – Crédito para todos

Este programa, iniciado en el año 2009, tiene como misión promover el fortalecimiento de las iniciativas empresariales de los bumanguenses a través del acceso a microcréditos. Si bien este programa beneficia a los microempresarios de la ciudad, parte importante de la informalidad, no tuvo mucha relevancia en cuanto a incidencia dentro de la informalidad laboral de Bucaramanga.

Lo anterior debido a que, una vez obtenidos los resultados del programa al año 2011 se tiene que solo el 66% de las empresas beneficiadas tenían matrícula en la cámara de comercio y el 91% no tenía registro en industria y comercio, por otra parte, de estas empresas beneficiadas solo el 4,8% de ellas tenía más de 5 empleado, es decir que el 95,2% restante tiene menos de 5 empleados, con lo cual es catalogada como informal por la metodología del DANE.

En cuanto a las condiciones de trabajo solo se mejoraron en el 24% de las empresas beneficiadas y en lo que respecta a la estabilidad laboral solo se mejoró en el 17% de estas empresas. Como se puede ver los datos que tiene que ver con informalidad laboral, como los registros reglamentarios por la ley, y las mejoras en las condiciones y estabilidad laboral no mostraron unos resultados positivos.

2. Iniciativas Locales de Gestión-ILE

Esta es una estrategia de generación de empleo por medio de la cual se apoya la creación y fortalecimiento de empresas innovadoras mediante la utilización de activos productivos ociosos, la cual inicia en el año 2009. Desde año 2009 hasta el año 2011 este programa apoyo a 135 ideas de negocio de los cuales a final del periodo 125 se encontraban activos<sup>116</sup>, de estas ideas de negocio el 75% eran formales, el otro 25 solo tenían Registro Único Tributario, pero dentro de estas solo se pudo encontrar un contrato formal en un 12,5% de los nuevos empleos generados.

Con lo cual se tiene que este programa tampoco tiene incidencias significativas en la mitigación de la informalidad laboral de Bucaramanga, pues solo el 12,5%

---

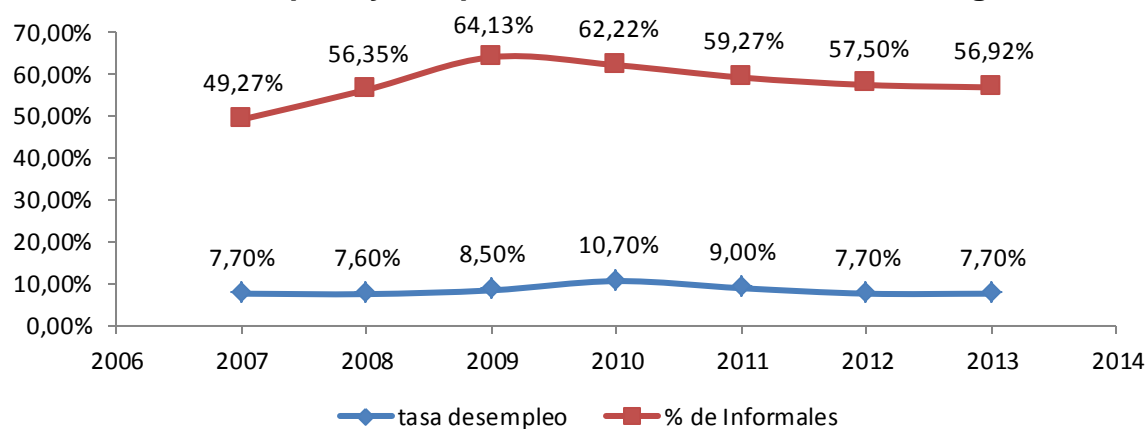
<sup>115</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Op. cit., p. 7.

<sup>116</sup> Ibid., p. 41.

de estos nuevos empleos lograron un contrato laboral de tipo formal, lo cual equivale a solo 24 de los 192 que se pudieron generar<sup>117</sup>.

De esta manera se puede ver en la gráfica 10, como a partir del año 2009, la informalidad que iba de subida en lo anterior a este año, empieza a bajar, al igual que pasa con el desempleo que empieza a bajar a partir del año 2010. Tanto la informalidad como el desempleo bajan de manera lenta a partir de los años 2009 y 2010 respectivamente como respuestas a los diferentes programas mencionados anteriormente que, si bien no tuvieron una incidencia contundente, no se puede negar los efectos de estos programas implementados sobre la informalidad laboral, a pesar de que estos sean pequeños.

**Gráfica 10. Desempleo y ocupados informales en Bucaramanga 2007-2013**

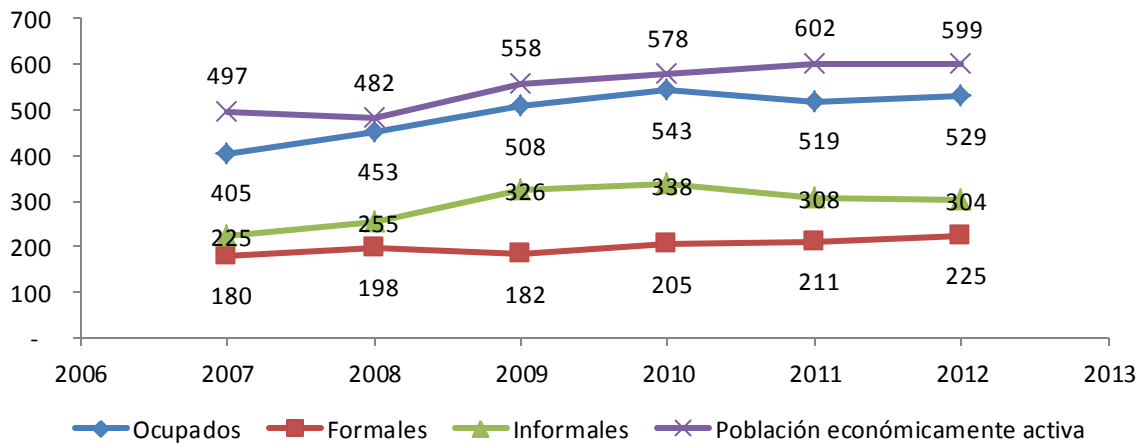


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE

Por otro lado, como se ve en la gráfica 11, la población económicamente activa crece abruptamente en el año 2009, ocasionando consigo cierta congestión en el mercado laboral que termina dando como resultado el aumento de los ocupados informales, dado que el empleo, es decir la población ocupada, crece de manera continua hasta el año 2010, se puede decir que estas personas que aumentaron las cifras de la población ocupada entraron en el sector informal. Este comportamiento de las cifras de la población económicamente activa y de la población ocupada de la ciudad genera trabas en la realización con éxito de los programas implementados por el IMEBU y la Alcaldía de Bucaramanga.

<sup>117</sup> Ibid., p. 45.

**Gráfica 11. Población económicamente activa y población ocupada informal en Bucaramanga 2007-2012**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – DANE

Se tiene entonces que los programas implementados en el periodo 2008-2011 en cuanto a creación de empleo y fomento empresarial, no tuvo gran impacto en las cifras de informalidad laboral de Bucaramanga, esto debido a que dentro de estos programas fue muy poco lo relacionado a incentivar plazas de trabajo formal, se buscó aumentar el trabajo, sin tener en cuenta de que tipo, sumado a esto el comportamiento de la población económicamente activa se presenta como un obstáculo para la mitigación de la informalidad, demostrándose en que a pesar de que los ocupados crecían en número los ocupados formales disminuían, con lo cual los empleos que se estaban generando eran de carácter informal.

En lo que respecta a las políticas públicas dirigidas a la población de vendedores ambulantes son implementadas bajo el mismo enfoque del plan de desarrollo 2004-2007, en el cual se piensa desde la recuperación del espacio público más no desde las características del mercado laboral que generan el fenómeno. Al igual que en el periodo 2004-2007, la meta relacionada a las adjudicaciones de locales para los vendedores ambulantes reubicados muestra resultados negativos en su cumplimiento, adjudicando solo el 20% de los locales propuestos. Con lo cual se sigue estimando que la incidencia de este tipo de políticas públicas, bajo el enfoque dado en estos planes de desarrollo, solo se trata de movilizar al comerciante informal de la calle a un local comercial, con lo cual mejora sus condiciones laborales, pero no es suficiente para salir de la condición de informal.

Con relación a las políticas de derechos laborales, solo se implementó la realización de un manual sobre la liquidación de las cesantías, con lo cual no se incide realmente sobre la informalidad laboral y por último, en lo que respecta a las políticas de regulación tributaria solo se menciona dentro del plan de desarrollo 2008-2011 la meta de reducir las empresas informales pero no se encontró un programa implementado dirigido a flexibilizar las regulaciones tributarias, solo se

estableció un incentivo fiscal del 10% por el pago de los impuestos de manera oportuna.

**5.3.3. Conclusión del análisis de la implementación y los resultados.** Tres tipos de política pública se implementaron en relación a varios factores que se encuentran dentro de la discusión de la informalidad laboral, estos factores fueron: vendedores ambulantes; generación de empleo y empresas; y la regulación tributaria. Estas tres no lograron tener una incidencia significativa sobre la informalidad laboral, sin embargo, no se afirma que no tuvieran ninguna incidencia, se pueden resaltar entonces algunas de estas que han sido identificadas en el presente análisis:

- Las tasas más bajas de informalidad laboral se hallan en el año 2007, año en el cual se expiden varios incentivos tributarios, como la exención en el pago de impuesto de industria y comercio o del impuesto predial y en el cual también la población económicamente activa llega sus cifras más bajas en todo el periodo estudiado.
- El trabajo realizado por el IMEBU en el periodo 2004-2007 no fue suficientemente agresivo, en parte a que solo llevaba dos años de funcionamiento, para generar incidencias contundentes en el desempleo y la informalidad, aun así, gracias a sus programas de crédito, fomento y sostenimiento laboral, logra mantener a la población ocupada formalmente en aumento, frente a la caída de la población ocupada en la informalidad en el mismo periodo.
- La baja progresiva de la tasa de informalidad del periodo 2005- 2007 se le atribuye entonces a:
  1. La disminución de la población económicamente activa
  2. Los esfuerzos por parte del IMEBU por medio de distintos programas de fomento empresarial y generación de empleo.
  3. Los incentivos tributarios, con condiciones claras en cuanto a cuantos empleos de contrato directo se deben generar para acceder a ellos.
- Los programas dirigidos a la reubicación de los vendedores ambulantes no representan una acción dirigida a mitigar la informalidad laboral ya que consigo no traen programas de seguimiento a las condiciones en las que laboran estas personas, como se evidencia en los planes de desarrollo del periodo estudiado la motivación principal para estas políticas son el despeje del espacio público sin tener en cuenta en ningún momento las características propias de la informalidad. Por lo tanto, la única incidencia que estas políticas tienen sobre la informalidad son las de movilizar de la calle a un local comercial a los comerciantes dentro de la informalidad.
- Es necesario tener en cuenta que el IMEBU desde su creación ha empezado un proceso en el cual, cada vez más fortalecido, genera diferentes programas para incidir de manera positiva en el mercado laboral. De esta manera se crea en el 2002, pasa por un proceso en el cual estudia el mercado laboral y lleva a cabo programas pequeños en el periodo 2004-2007, hasta llegar al periodo

2008-2011 donde se posiciona como una entidad clave en la realización de los diferentes programas dirigidos a incidir en el mercado laboral.

- En el periodo 2008-2011 se incide en la informalidad laboral por medio de los programas llevados a cabo en coordinación con el IMEBU, esta incidencia es mínima debido a los siguientes factores:
  1. El aumento de la población económicamente activa.
  2. No se exige que los puestos laborales generados en los programas sean de contrato formal
  3. Aumento del desempleo de manera rápida en el periodo 2008-2010.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de realizar el análisis del capítulo anterior podemos responder a la pregunta base de este trabajo: ¿De qué manera las políticas públicas aplicadas en los periodos comprendidos por los mandatos de los alcaldes Honorio Galvis y Fernando Vargas y formuladas en sus respectivos planes de desarrollo municipal, del 2004 al 2007 y del 2008 al 2011 respectivamente, incidieron en la informalidad laboral de Bucaramanga?

Podemos decir entonces que la política pública del periodo 2004-2011 incidió en la informalidad laboral por medio de tres tipos de acciones, las cuales se pueden separar en: reubicación de los vendedores ambulantes; programas de generación de empleo y empresa; e incentivos tributarios. Estas tres formas a su vez no logran incidir en la informalidad de manera contundente, por lo cual poco o nulos son los resultados positivos de estas.

Por su parte, las políticas públicas de reubicación de los vendedores ambulantes incidieron en la informalidad laboral en tanto que por medio de estas se mejoraba las condiciones laborales de los comerciantes informales, trasladándolos de la calle a un local comercial y librándolos de todas las consecuencias que tiene trabajar a la intemperie. Aun así, estas medidas se basan en cambiar de sitio de trabajo al informal y esto no es suficiente para la formalización del comerciante, teniendo pocos resultados positivos, en cuanto a la protección del espacio público, al ser medidas no estructurales ante un tema de complejidad estructural.

Los programas de fomento empresarial y generación de empleo se llevan a cabo principalmente por el IMEBU, esta entidad inicia operaciones en el año 2002 con lo cual no representa mayor generación de programas decisivos sobre el mercado laboral en el periodo 2004-2007, periodo de estudio y programas pequeños, pero para el periodo 2008-2011 toma relevancia en la implementación de los programas guiados al fomento empresarial y la generación de empleo. Es entonces en el periodo 2004-2011 en el cual estos programas logran incidir sobre la informalidad de manera mínima, pues a la mitad del periodo, 2009-2010, se llegan a las cifras más altas tanto de informalidad como de desempleo presentes en nuestro periodo de estudio, debido a un aumento en la población económicamente activa.

Por último, las medidas que más incidieron en la informalidad laboral fueron los incentivos tributarios, para fomentar el establecimiento de empresas y la generación de trabajo, establecidos en el año 2007 por la alcaldía de Honorio Galvis, es precisamente en este año en el cual las tasas de informalidad bajan al puntaje más bajo de todo nuestro periodo de estudio. Cabe resaltar que se establecían condiciones precisas sobre qué tipo de empleo se quería, contrato directo, y que el mínimo de plazas de trabajo, 300 o 600 dado el caso, con lo cual son empresas de tamaño considerable y que para acceder a la exención del pago de ciertos impuestos debe a su vez tener el cumplimiento de las regulaciones,

tanto tributarias como laborales, al día. Con las condiciones anteriores se aseguraba que tanto el trabajo como la empresa que se establezcan sean formales, provocando las tasas más bajas de informalidad y de desempleo de nuestro periodo de estudio en los años 2007 y 2008 al encontrarse con una población económicamente activa en disminución.

Con lo cual se tiene que las políticas de reubicación de los vendedores ambulantes solo incidieron sobre la informalidad en que trasladaban al comerciante informal de la calle a un local, sin incidir estas políticas en las tasas de informalidad laboral. Los programas de fomento empresarial y generación de empleo incidieron de manera mínima sobre las tasas de informalidad y por último los incentivos tributarios generaron una incidencia mayor sobre la informalidad, en tanto que estableció condiciones específicas del trabajo a generar. Por último, se expondrán otras conclusiones y recomendaciones a las que hemos llegado en la realización del presente trabajo:

- La discusión en torno al problema de la informalidad laboral ha estado condicionada a la forma en que este fue identificado por primera vez, lo cual fue por medio de los vendedores ambulantes. Lo anterior no ha permitido que se estructure un programa especialmente dirigido a la informalidad laboral en los planes de desarrollo de Bucaramanga, al año 2011.
- Hay una continuidad en las políticas dirigidas a la reubicación de los vendedores ambulantes desde finales de los años sesenta hasta el año 2011.
- La falta de un programa dirigido exclusivamente a la informalidad laboral dentro de los planes de desarrollo es un obstáculo a la acción directa del gobierno en el problema. Dejando un vacío de política que es llenado por acciones dirigidas a mitigar otras problemáticas como el desempleo, la congestión vial y la evasión de impuestos.
- Reiteradamente se ha atacado en diferentes programas dentro de los planes de desarrollo, consecuencias directas de la informalidad, como en el caso de los vendedores ambulantes y la evasión de impuestos, sin llegar al origen, cabe resaltar que el fuerte interés de las administraciones por dirigir su acción al desempleo, una de las principales causas de la informalidad, pero no la única.
- Se recomienda el desarrollo e implementación de programas dirigidos a la vigilancia del cumplimiento pleno de los derechos laborales estipulados por la Constitución Política de Colombia, en los cuales índices como el de la informalidad laboral estén en el centro de la discusión.
- Se ve una continuidad en la importancia del desempleo en los planes de desarrollo y consigo una continua implementación de programas por parte del IMEBU desde su creación en el año 2002.
- Si bien los programas de empleo y generación de empresa no logran incidir de manera contundente la informalidad laboral, estos constituyen un avance en materias de análisis y formulación de políticas sobre el mercado laboral.

- Se recomienda que el concepto de trabajo digno se tome a cabalidad con la teoría dentro de tales programas, es decir, relacionado con los derechos de los trabajadores estipulados por la ley, los cuales los hace garantes de prestaciones sociales, protección social, salud, ingresos dignos y demás condiciones que permitan mejorar su calidad de vida, para que los trabajos generados en dichos programas sean de tipo formal.
- Es necesario garantizar la participación de todos o de la mayoría de los actores sociales involucrados en la política pública para su formulación que permita agrupar las diversas manifestaciones de trabajadores informales, esto por medio de la mejora de los niveles de sindicalización de estos trabajadores.
- Se recomienda seguir fortaleciendo la discusión en torno a la informalidad laboral, alimentando los planes de desarrollo con trabajos académicos tanto de la ciudad como internacionales. Así, mismo seguir apoyando los centros de investigación o terceras entidades que vigilen el mercado laboral para que se encarguen de enriquecer el diseño e implementación de la política de trabajo formal.
- En términos generales se tiene que la política pública del periodo de estudio 2004-2011 no tiene mayor incidencia en los índices de la informalidad laboral, donde el punto más bajo de esta fue en el año 2007 con un 49,27%, por lo tanto, resulta ser ineficiente, en gran parte porque el problema no se visualiza de manera explícita en los planes de desarrollo, alcanzando este solo un nombramiento implícito dentro del plan de desarrollo 2008-2011.
- Al comparar los resultados de las dos administraciones se tiene que la administración de Honorio Galvis (2004-2007), pudo incidir en las tasas de informalidad y desempleo de manera más contundente que la administración de Fernando Vargas (2008-2011), al alcanzar las tasas más baja de informalidad y de desempleo del periodo de estudio, pero no se puede dejar atrás que gran parte de esto se debe al comportamiento de las cifras de la población económicamente activa.
- Se presenta una continuidad en las políticas de reubicación de vendedores ambulantes, desde los años sesenta y desde el año 2002 se presenta una continuidad en el desarrollo de programas de fomento empresarial y de empleo en coordinación con el IMEBU, entidad creada en ese año.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Nelly; MANTILLA, Leonor y MAYORGA, Aidee. Estructuración de una forma asociativa para los vendedores de caramelos y cigarrillos en la vía pública de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 1988. 270 p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Diagnóstico Vendedores Ambulantes Centro de Bucaramanga y Cabecera del Llano. Bucaramanga: Secretaría de Gobierno Municipal, 2002. 20 p.

-----. Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Bucaramanga: Secretaria de Planeación, 2007. 25 p.

-----. Informe Cumplimiento Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. Bucaramanga: Secretaría de Planeación, 2011. 20 p.

-----. Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2011. Bucaramanga: Secretaria de Gobierno Municipal, 2011. 106 p.

-----. Plan de Desarrollo 1998-2000. Bucaramanga “la ciudad de la alegría”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 1998. 270 p.

-----. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2004-2007, “Bucaramanga Productiva y Competitiva”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2004. 108 p.

-----. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bucaramanga 2008-2011, “Bucaramanga Empresa de Todos”. Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2008. 120 p.

----- . Plan de Desarrollo para Bucaramanga 2001-2003, "Construyendo la Ciudad de Todos". Bucaramanga: Alcaldía Municipal de Bucaramanga, 2001. 102 p.

----- . Plan Indicativo Bucaramanga Santander 2004-2007. Bucaramanga: Alcaldía de Bucaramanga, 2005. 86 p.

ALQUICHIRE, Edgar y RUEDA, Luz. Factibilidad Para La Creación De Una Asociación De Vendedores Ambulantes En San Vicente De Chucuri. Trabajo de grado. San Vicente de Chucuri: Universidad Industrial de Santander. Instituto de Educación a Distancia. Departamento de Gestión Empresarial, 204. 171 p.

APONTE, Claudia. Sistematización y evaluación del proceso de reubicación de los vendedores ambulantes ubicados en el centro de la ciudad de Bucaramanga 1988-1990. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 1990. 221 p.

BELMONTE, Alejandro. Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. Mendoza: UNCUYO, 2012. 14 p.

BERMÚDEZ, Yoana y PÁEZ, Ardila. Análisis Mercado Laboral Bucaramanga y AM. IV Trimestre 2012. Bucaramanga: USTA, 2012. 3 p.

BOTERO, Jesús. Desempleo e Informalidad en Colombia: Un modelo de equilibrio general computable. En: Seminario Semanal de Economía (12, agosto: Medellín, Antioquia). Bogotá D. C.: Banco de la Republica, 2011. 28 p.

CALDERÓN, Mayda. La economía informal y el desempleo: Los dos problemas del mercado laboral de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2010. 74 p.

CASTILLA, Zamira. Diseño E Implementación De Una Forma Asociativa Con los Comerciantes del Centro Comercial Sanandresito la Rosita. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 1989. 353 p.

CEPEDA, Carol y LEÓN, Bleidy. Análisis de una política pública que busca la igualdad, equidad y efectividad de los derechos del sector LGBTI en Bogotá durante los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro. Trabajo de grado. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Programa Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, 2014. 112 p.

CHEN, Martha. La economía informal: Definiciones, teorías y políticas. Cambridge: WIEGO, 2012. 23 p.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (90: 3-20, junio, 2002: Ginebra, Suiza). Informe VI. El trabajo decente y la economía informal. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. 151 p.

CONTRERAS, Johanna y MARTÍNEZ, Marlon. Análisis Descriptivo Del Sector Informal En La Ciudad De Bucaramanga Y Su Área Metropolitana (1994-2000). Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2002. 86 p.

CORDERO, Yerlin; GARCÍA, Luz y MARTÍNEZ, Sandra. Caracterización de las condiciones socioeconómicas, de salud y riesgos laborales de la población de trabajadores del sector informal de la economía pertenecientes a plazas de mercado del municipio de Bucaramanga de octubre del 2001 a junio del 2002. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 2002. 200 p.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Informe de Empleo Informal y Seguridad Social. Septiembre - noviembre 2016. Bogotá D.C.: DANE, 2016. 14 p.

-----.. Metodología informalidad gran encuesta integrada de hogares – GEIH. Bogotá D.C.: DANE, 2009. 12 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia. Documentos de Trabajo. 1999, nro. 5. 12 p.

FEIGE, Edgar y URBAN, Ica. Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries: Can we trust GDP. Journal of Comparative Economics. 2008, vol. 33, nro. 2, p. 287- 306

GALVIS, Honorio. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2004-2007 "Bucaramanga Productiva y Competitiva". Bucaramanga. 2003. 30 p.

GAMERO, Julio y CARRASCO, Gabriela. Trabajo informal y políticas de protección social. Lima: Consorcio de investigación económica y social, 2011. 151 p.

GOMEZ, Jhon. Los vendedores ambulantes de Bucaramanga y su proceso de asociación: El caso de COOSAANDRESITO (1960-1989). Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia, 2010. 115 p.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. 2 ed. Madrid: TECNOS, 2013. 300 p.

HIRSCHMAN, Albert. Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. 1 ed. Cambridge: Harvard University Press, 1970. 162 p.

INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE BUCARAMANGA. Informe de Gestión a Diciembre 30 de 2011. Bucaramanga: IMEBU, 2012. 48 p.

-----, Tercer Informe Observatorio de Mercado de Trabajo de Bucaramanga. Bucaramanga: Ministerio de la Protección Social, 2010. 43 p.

JONES, Charles. An Introduction to the Study of Public Policy. 3 ed. Belmont: Wads Worth Inc., 1984. 276 p.

LANDÍNEZ, Esteban y ROJAS, Heriberto. Caracterización del comercio informal callejero en la ciudad de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2004. 105 p.

MEJIA, Daniel y POSADA, Carlos. Informalidad: teoría e implicaciones de política. Borradores de economía. 2007, nro.455. 33 p.

MORENO, Berenisze y GALVIS, Fredis. Proceso de organización y mejoramiento de las condiciones de salud trabajo en trabajadores del sector informal de la economía en Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Trabajo Social, 2004. 208 p.

MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Traducido por Carlos Salazar. 2 ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2002. 200 p.

OBSERVATORIO REGIONAL DE MERCADO DE TRABAJO DE BUCARAMANGA. Caracterización de los perfiles ocupacionales de informalidad laboral y empresarial en los sectores económicos de la ciudad de Bucaramanga. Estudios de informalidad. Bucaramanga: IMEBU, 2015. 81 p.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT, 2013. 508 p.

PARSONS, Wayne. Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas. Traducido por Atenea Acevedo. 1 ed. México: FLACSO, 2007. 607 p.

PÉREZ, Jackelin y OLARTE, Maryi. Dinámica de la Economía Informal en la Estructuración y transformación urbana en el centro de Bucaramanga. Trabajo de grado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, 2008. 145 p.

PÉREZ, Paulo y MARTINEZ, Mario. Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo guía para el ejercicio de una ciudadanía activa. 1 ed. Bogotá D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2011. 154 p.

PERRY, Guillermo, et al. Informalidad: Escape y exclusión. Traducido por Ricardo Argüello. 2 ed. Bogotá D.C.: Mayol Ediciones S.A., 2008. 230 p.

PORTAFOLIO. Informalidad laboral en Colombia llega al 51,3 %. En: Portafolio. Bogotá D.C. 7, septiembre, 2012. [En línea]. Recuperado en 2016 - 08 - 20. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/informalidad-laboral-colombia-llega-al-513>

PORTES, Alejandro y HALLER, William. La economía informal. Serie políticas sociales CEPAL. 2004, nro. 100. 55 p.

RODRÍGUEZ, Gloria y CALDERÓN, Mayda. La economía informal y el desempleo: el caso de la ciudad de Bucaramanga (Colombia). Revista Innovar Journal. 2014, vol. 25, nro. 55, p. 41-58.

SALAZAR, Alejandro. Echando un vistazo al futuro. La prospección en políticas públicas. En: PINEDA, N., ed. Modelos para el análisis de políticas públicas. Hermosillo: Colegio de Sonora, 2013, p. 91-102.

SALAZAR, Carlos. Políticas públicas & think tanks. 2 ed. Sankt Augustin: Fundación Konrad Adenauer, 2009. 511 p.

SOTO, Fernando y KLEIN Emilio. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América latina. Roma: FAO, 2012. 304 p.

THOENIG, Jean-Claude. Une analyse des politiques publiques. En: Grawitz, M y Leca, J., ed. Traite de science politique. 1 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, 752 p.

VANGUARDIA LIBERAL. Bucaramanga. 2, noviembre, 1987. 9 secc. 32 p.

VARGAS, Fernando. Programa de Gobierno para la Alcaldía de Bucaramanga 2008-2011 "Bucaramanga, la ciudad con el mejor gobierno". Bucaramanga. 2007. 60 p.

VIANA, Ana. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Publican. 1996, vol. 30, nro. 2, p. 5-43.

WEISS, Carol. Helping government think: Functions and consequences of policy analysis organization. En: WEISS, C., ed. Organizations for policy analysis: helping government think. Newbury Park: SAGE Publications, 1992. p. 1-20.