

**Análisis de las Acciones Gubernamentales Realizadas Entre 2012 y 2019 para  
Contrarrestar la Informalidad Laboral en el Casco Urbano del Municipio de Bucaramanga**

Sandra Milena Amaya Calderón

Proyecto de grado para Optar al Título de Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Director:

Magíster Jorge Luis Navarro España (MGPP)

Universidad Industrial de Santander

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2023

### **Dedicatoria**

Quiero dedicar este trabajo primero que todo a Dios por permitirme la salud, la vida e iluminación, a mi Esposo William Rodríguez, a mis hijos quienes siempre me apoyaron y me motivaron para seguir adelante y no desfallecer a pesar de las circunstancias presentadas como el COVID-19, a mis padres que siempre me han inculcado que el conocimiento es una de las herramientas que nos permiten desarrollar nuestros sueños, proyectos y nos permite dar mejores aportes a la sociedad.

A mis compañeros y amigos de la maestría que me acompañaron durante este proceso de formación y a mis profesores por toda su experiencia compartida a lo largo de la maestría.

### **Agradecimientos**

Como primera medida quiero agradecer a mi director de Tesis, el profesor Jorge Luis Navarro, por todo el apoyo, colaboración y asesoría brindada para el desarrollo del presente proyecto de Grado, lo cual me permitieron poder culminar con éxito este proyecto de Grado.

A pesar de todas las circunstancias presentadas como lo fue el COVID -19 que trajo consigo una serie de inconvenientes como lo fue crisis económica y secuelas generadas por dicha enfermedad que me hicieron un poco más extenso y complicado el proceso, pero finalmente se logró concluir.

Agradecimientos sinceros a todos los involucrados como Docentes, compañeros de estudio y familiares que me apoyaron y me animaron durante todo el proceso, a mi esposo William Rodríguez, a mis hijos y a mis padres, quienes siempre me apoyaron, me animaron durante todo el proceso y me impulsaron para terminar este proyecto.

**Tabla de Contenido**

Resumen.....	7
Introducción .....	9
1. Justificación .....	11
2. Descripción del problema .....	15
2.1. Pregunta Problema.....	25
3. Marco Referencial.....	26
3.1. Marco Teórico .....	26
3.1.1. Estructuralismo e Institucionalismo .....	26
3.1.1.1. Estructuralismo.....	27
3.1.1.2. Institucionalismo .....	29
3.1.1.3. Síntesis entre los dos enfoques.....	30
3.1.2. Teoría Neoclásica.....	31
3.1.3. Teorías de los Mercados Segmentados y Enfoques de la Informalidad.....	32
3.1.3.1. Enfoque estructuralista de la segmentación laboral. ....	34
3.1.3.2. Enfoque legalista de la segmentación laboral. ....	35
3.1.3.3. Síntesis de los diferentes enfoques.....	36
3.2. Marco Conceptual.....	37
3.2.1. Informalidad Laboral.....	37
3.2.2. Vendedores Ambulantes .....	39
3.2.3. Gestión pública e informalidad laboral .....	40

3.3.	Estudios previos.....	42
3.3.1.	Internacionales .....	42
3.3.2.	Nacionales.....	45
4.	Objetivos.....	48
4.1.	Objetivo general .....	48
4.2.	Objetivos específicos.....	48
5.	Metodología .....	49
6.	Resultados.....	50
6.1.	Análisis de los Planes de Desarrollo Gubernamentales.....	50
6.1.1.	Administración Bohórquez 2012-2016.....	54
6.1.2.	Administración Hernández 2016-2019 .....	56
6.2.	Comparación de los Procesos gubernamentales del periodo 2012-2019 .....	58
6.2.1.	A nivel nacional .....	58
6.2.2.	Bucaramanga.....	60
6.2.3.	Tasas de desempleo, subempleo, ocupación e informalidad.....	63
6.2.4.	Comparativo de gobiernos locales .....	75
6.2.5.	Conclusión del comparativo.....	79
6.2.5.	Acciones realizadas por los gobiernos locales.....	80
6.3.	Recomendaciones para la elaboración de una política pública .....	94
7.	Conclusiones.....	106
	Referencias Bibliográficas .....	112

**Lista de Figuras**

Figura 1. Tasa de desempleo. Nivel nacional, 2007-2015.....	20
Figura 2. Informalidad laboral. Bucaramanga, 2010-2016.....	22
Figura 3. Tasa de informalidad. Bucaramanga, 2010-2020.....	24
Figura 4. Informalidad laboral. Bucaramanga, 2012-2019.....	53
Figura 5. Tasas de informalidad laboral y desempleo. Colombia, 2016-2019 .....	60
Figura 6 Zonas críticas de comerciantes informales de Bucaramanga 2016 .....	62
Figura 7. Tasa de desempleo. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019.....	66
Figura 8. Tasa de desempleo. Bucaramanga, 2010-2020 .....	67
Figura 9. Tasa ocupación. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019 .....	69
Figura 10. Tasa de ocupación. Bucaramanga, 2010-2020 .....	70
Figura 11. Tasa subempleo. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019 .....	71
Figura 12. Tasa subempleo. Bucaramanga 2010-2020.....	72
Figura 13. Tasa informalidad. Bucaramanga, 2010-2020.....	75
Figura 14. Kioscos ventas ambulantes. Santiago de Cali. 2017 .....	100
Figura 15. Diseño casetas comercio informal. Malecón de Santa Marta. 2021.....	100
Figura 16. Kioscos comercio informal. Malecón de la ciudad de Santa Marta 2022 .....	101
Figura 17. Carritos vendedores ambulantes. Bogotá 2019 .....	103

### **Resumen**

La actual investigación está enfocada en analizar la informalidad laboral en la ciudad de Bucaramanga, durante un periodo específico (2012 a 2019) y referente a una población específica, a saber, los vendedores ambulantes del casco urbano de la capital del departamento de Santander. Para ello se toman en cuenta las teorías del estructuralismo e institucionalismo, la teoría clásica y las teorías de los mercados segmentados y enfoques de la informalidad. Por esta razón, el objetivo general consiste en realizar un análisis de las acciones gubernamentales realizadas entre 2012 y 2019 para contrarrestar la informalidad laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga. Para llevar a cabo la investigación se recurre a una metodología cualitativa, pero los análisis se realizan de forma mixta ya que, a partir de estadísticas y datos gubernamentales, se llegan a interpretaciones y conclusiones. Por último, la investigación recopila diversas conclusiones que surgieron durante el proceso investigativo y de los resultados, pero se puede destacar la necesidad de idear e implementar planeaciones que logren integrar y armonizar los diferentes actores sociales (vendedores ambulantes, transeúntes, pobladores) con los espacios públicos, mediante mejoras en la arquitectura urbana que den preponderancia a la verticalidad urbanística.

Palabras claves: informalidad laboral, vendedores ambulantes, espacios públicos, urbanismo, gestión pública.

**Abstract**

The current research is focused on analyzing labor informality in the city of Bucaramanga, during a specific period (2012 to 2019) and referring to a specific population, namely, street vendors in the urban area of the capital of the department of Santander. For this purpose, the theories of structuralism and institutionalism, the classical theory and the theories of segmented markets and informality approaches are taken into account. For this reason, the general objective is to conduct an analysis of the governmental actions carried out between 2012 and 2019 to counteract labor informality in the urban area of the municipality of Bucaramanga. In order to carry out the research, a qualitative methodology is used, but the analyses are carried out in a mixed manner since, based on statistics and governmental data, interpretations and conclusions are reached. Finally, the research compiles various conclusions that emerged during the research process and from the results, but it is possible to highlight the need to devise and implement planning that manages to integrate and harmonize the different social actors (street vendors, pedestrians, residents) with public spaces, through improvements in urban architecture that give preponderance to urban verticality.

Key words: labor informality, street vendors, public spaces, urban planning, public management.

### **Introducción**

Aunque abordar los fenómenos sociales requiere la recolección de información de diversas fuentes, pues implica la consolidación de estadísticas y datos oficiales, también requiere de una lectura crítica de dicha información pues los gobiernos tienden a demostrar sus facultades para solventar las diferentes problemáticas sociales, tratando de dar una buena percepción. Este es el caso del tratamiento que ha tenido el sector informal en Colombia (y sobre todo en el caso del casco urbano de Bucaramanga), el cual ha sido abordado y visto como población marginal, lo que ha provocado que los vendedores ambulantes hayan sido relegados, olvidados, sectorizados o, incluso, perseguidos. En materia de gestión pública, abordar la informalidad no implica que únicamente se administren y distribuyan adecuadamente los recursos pues esto dependería únicamente de los ingresos impositivos y la división del gasto público, por el contrario, requiere el adecuado análisis de las diferentes variables, aspectos, factores y, sobre todo, de las necesidades sociales (Díaz, 2018).

En ese sentido, indagar sobre la informalidad laboral en Colombia debe fundamentarse en la consolidación de referentes contextuales y teóricos que permitan vislumbrar mejor el fenómeno y, así mismo, tomar en cuentas diferentes aspectos para realizar funciones óptimas y más realistas (Jiménez, 2020). Efectivamente, el gobierno nacional de Colombia ha instaurado programas o planes de desarrollo desde la presidencia de Alberto Lleras Camargo (Desarrollo Económico y Social 1961-1970) hasta la presidencia de Iván Duque (Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022), pero es desde el gobierno de Juan Manuel Santos (Prosperidad para Todos 2010-2014) en el que el fenómeno de la informalidad es abordado seriamente, en el sentido que se asignan recursos y se plantean estrategias. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el

advenimiento de la crisis sanitaria causada por la Covid-19 en el año 2020, afectó económicamente a diversos sectores económicos, por lo cual requiere un análisis diferente y especializado.

Es por esta razón la actual investigación se centra en un periodo específico (de 2012 hasta el 2019), pues se considera que las coyunturas sociales no se dan por un cambio de gobierno o la implementación de estrategias. Por el contrario, suelen tener incidencias y repercusiones un poco antes y después de cualquier cambio administrativo, estructural y gubernamental. A pesar de las mencionadas medidas, mecanismos, estrategias y planes de desarrollo mencionadas anteriormente, las políticas colombianas referentes a los sectores informales casi siempre tienden ser medidas paliativas, inexistentes u opresivas, que evidentemente también afectan a ciudades como Bucaramanga (Franco et al., 2019). Esto ha sucedido con la implementación de programas y estrategias que, a pesar de tener apariencia ideal en el papel, son realizadas mediocrementemente o solo tocan la superficie de la problemática (González y Ortiz, 2019).

Por ello, los planes de desarrollo que abordan la informalidad laboral requieren de un análisis adecuado más allá de su comparación con el sector formal y en el marco de la globalización, con el fin de estimar diferentes aspectos, realidades y factores que inciden y afectan tanto la informalidad laboral como su perspectiva dentro de un contexto específico. Este es el caso del casco urbano de Bucaramanga, sobre todo por el hecho que es una ciudad en la que no se han realizado adecuadas implementaciones para el tratamiento del fenómeno social de la informalidad, por lo cual casi siempre se terminan enfrentado los vendedores ambulantes con la fuerza pública. A ello hay que sumarle el hecho del incremento de la informalidad laboral en la ciudad a causa de la alta migración venezolana, la cual ha ocupado los espacios públicos del casco urbano de Bucaramanga o ha sido contratada de manera informal en algunos locales de barberías, restaurantes, centros comerciales, entre otros. (González y Ortiz, 2019). Pero esta migración tuvo

un momento cronológico específico y se dio cuando Estados Unidos de América bloqueó económicamente a Venezuela, por lo cual el incremento de la informalidad laboral causado por la migración venezolana está supeditado a un tiempo específico. De allí que sea necesario realizar un análisis antes y durante la migración para poder contrastar la situación local respecto a la informalidad laboral con la dicha migración.

### **1. Justificación**

La necesidad de someter a una revisión bibliográfica a los diferentes planes de desarrollo nacional de Colombia se debe, principalmente, al hecho que pocas veces se pone en tela de juicio los mecanismos y bases que los sustentan (Acuerdo 119 de 2004). Esto se radicaliza cuando se aborda el tema de la informalidad en el país, pues es tomado como un fenómeno peyorativo y carente de relevancia para la economía nacional (Acuerdo 119 de 2004). En ese orden de ideas, es propicio analizar cómo se ha abordado el fenómeno socioeconómico denominado informalidad laboral tanto en aspectos teóricos como gubernamentales. Esta problemática relacionada con la gestión estatal pública, debido a que no garantizan condiciones propicias de empleo ni una adecuada organización del sector informal (Acuerdo 119 de 2004). En ese sentido, es necesario analizar los modelos referentes a los planes de desarrollo para estimar qué se ha hecho y cómo se ha tratado de amortiguar las condiciones y las brechas de la informalidad.

Por ejemplo, uno de los propósitos del Plan de Desarrollo de 2004 a 2008 fue reducir el “mantenimiento y acrecentamiento de actividades económicas informales” (Acuerdo 119 de 2004, p. 19), todo ello, con el fin de generar mejores organizaciones en el sector informal. Sin embargo, para cuando llega el año 2008, no se cumple a cabalidad propósito pactado, pues para el año “2008, aproximadamente el 46% de la población colombiana se encontraba por debajo de la línea de

pobreza” (Domínguez, 2011, p. 1) y aproximadamente “el 57% de la población ocupada se encontraba en el sector informal” (Domínguez, 2011, p. 2). En ese sentido, existen falencias que deben ser evaluadas, analizadas y así mismo proponer alternativas que permitan solventar las fallas sistémicas que desde siempre ha existido. Por otro lado, tampoco se generaron estrategias propicias para mejorar las condiciones del sector informal (Domínguez, 2011). De allí la necesidad de implementar nuevos parámetros. De acuerdo con la Ley 1450 de 2011, el gobierno nacional debe implementar estrategias para diferenciar algunas actividades informales de las ilegales, con el fin de proteger a aquellos que realizan prácticas informales y garantizar un mínimo vital en el desarrollo de sus actividades económicas.

Con ello se estipula un importante referente a la hora de determinar que una actividad económica es informal, pero no cae en la categoría de ilegalidad, por su parte, la Ley 1753 de 2015 estipula que se deben tomar medidas contra la informalidad. Vale aclarar que en ambas leyes el tema de la informalidad pasó a un segundo plano y es tratado o abordado desde un enfoque reduccionista y supresor, es decir, toman toda actividad fuera del sector formal como algo que debe erradicarse. El Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2014-2018 informa, en lo referente a informalidad, que para el 2013 hubo una reducción sustancial de la informalidad y que “desde 2012, de 69,1 % a 65,6 % en noviembre de 2014” (DNP, 2014). Por otro lado, dicho Plan se propuso financiar el sector informal con el fin de brindar las posibilidades de su traslado y transformación hacia la formalidad. No obstante, la financiación no ha tenido un impacto observable ni óptimo, desde la perspectiva de efectividad (DNP, 2014).

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 estipula que se deben tomar medidas contra la informalidad. Vale aclarar que en ambas leyes el tema de la informalidad pasó a un segundo plano y es tratado o abordado desde un enfoque reduccionista y supresor, es decir, toman toda actividad

fuera del sector formal como algo que debe erradicarse. Posteriormente, el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018) crea el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el que se evidencian los avances del anterior plan de desarrollo. Allí se estipula que, en el 2017, “la tasa de informalidad laboral en las zonas urbanas es del 56,6%, en las rurales llega a 85,8%” (DNP, 2018, p. 51). A nivel nacional, el tratamiento al fenómeno de la informalidad laboral no ha sido abordado de manera efectiva (González y Ortiz, 2019). Esto mismo se ve reflejado en un contexto específico, a saber, en el casco urbano de la ciudad de Bucaramanga (Santander).

Un factor importante para tener en cuenta en el estudio del fenómeno en el contexto bumangués es el hecho que una capital cercana a la frontera venezolana. Como es sabido, a partir de la crisis económica que sufrió el vecino país a causa del bloqueo económico por parte de Estados Unidos de América en el 2015, muchos de sus pobladores migraron hacia el territorio colombiano lo cual incrementó el número de personas en el sector informal en la ciudad de Bucaramanga (Fernández, 2020). El incremento de informalidad laboral a causa de la migración no solo genera dificultades en cuanto a estipular cantidades. Al no ser ciudadanos colombianos la recolección de datos se hace más ambigua, diversificada y su estructuración debe dividirse en diferentes cualidades, categorías, factores, entre otros (Ortiz, 2020). Por ello se considera necesario realizar estudios pertinentes para consolidar un mejor escenario respecto al fenómeno y mejores planeaciones para abordarlo.

Adicionalmente, los datos generados por el gobierno nacional no son puntuales o no se enfocan a contextos específicos, sino que se hace a nivel nacional, dejando de lado los factores, características y dinámicas que cada región posee. Como se pudo evidenciar, las administraciones colombianas no han logrado que la informalidad se reduzca o que mejoren sus condiciones lo cual también ha sucedido en Bucaramanga (sobre todo por la migración venezolana). Por el contrario,

buscan alternativas que están encaminadas a la erradicación sin socialización, a la financiación sin una adecuada gestión y al final no se ha logrado amortiguar las diferentes formas de abordar la temática ni el fenómeno social. Estas características también son aplicables al casco urbano de Bucaramanga en la medida que el gobiernos departamentales y locales, aunque se han comprometido a afrontar el fenómeno, es evidente que no han logrado amortiguarlos, en últimas, no ha generado soluciones viables ni que tengan un impacto observable (Calderón, 2020).

Por otro lado, mientras una ley, acuerdo, decreto, plan, entre otros, proyecta y asegura haber cumplido con lo estipulado por el gobierno de turno, los posteriores informes determinan la poca efectividad que tuvo los planes y estrategias anteriores (Fernández, 2020). Por ello se considera necesario evaluar y analizar los avances y retrocesos en materia de informalidad en Bucaramanga pues en apariencia no existe una consistencia en los datos brindados por los gobiernos nacionales que han intentado abordar el fenómeno de la informalidad en el país. Es por esta razón por la cual se estima la necesidad de realizar un estudio, investigación e indagación sobre las mejores formas de abordar la informalidad en Bucaramanga con el fin de brindar parámetros que puedan servir de referente en la generación de programas y estrategias para solventar las necesidad y brechas existentes en dicho sector y como guía para una mejor gestión pública. Debido a que no se han realizados gestiones públicas adecuadas en cuanto al tema de la informalidad y al vacío existente en la recolección de datos e información, se considera necesario determinar qué esfuerzos (fallidos o exitosos) han realizado los gobiernos. Por ello, se requiere determinar cuáles fueron las acciones realizadas durante los gobiernos de los años de 2012 al 2019 para contrarrestar la informalidad laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga. En ese sentido, es necesario describir el problema existente con el fin de considerar diferentes

variantes y factores inherentes en el fenómeno de la informalidad en el caso urbano de Bucaramanga.

## **2. Descripción del problema**

Lo denominado como orden público material tiene su origen en el Artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano (aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente de francesa). Esta hace referencia a la idea que toda persona puede ejercer su opinión, sus creencias, entre otros, libremente, siempre y cuando no desestabilice o cause problemas de orden público. De allí se deriva una posterior noción al control, la cual hace referencia a cualquier manifestación que pueda perturbar la tranquilidad colectiva (Sanclemente, 2020). De acuerdo con esto, la informalidad laboral no implicaría ningún tipo de desorden público pues no desestabiliza ni altera el orden. No obstante, en Colombia la cultura política y social (es decir, tanto la perspectiva de los gobernantes, como de los ciudadanos) consideran que la informalidad causa diversos problemas y alteraciones en los espacios públicos (Suárez, 2019). Lo anterior se debe al desconocimiento de las dinámicas que ejercen los trabajadores informales y su historia.

Antiguamente los artesanos y los comercios tenían estas dinámicas, que en la actualidad son consideradas informales, y no representaban ninguna problemática ni generaban una perspectiva peyorativa. Fue con el advenimiento de la industrialización y la expansión del capitalismo que los oficios informales empezaron a verse de manera despectiva (Blanco et al., 2021). Adicionalmente, se ha creado una perspectiva marginal alrededor de la informalidad, ya que se han observado casos de delincuencia dentro del sector, pobreza, insalubridad e, igualmente, se han evidenciado problemáticas sociales que van desde las nulas garantías para ejercer una

actividad económica digna hasta explotación infantil (Ludmer, 2019). Colombia está ubicada en la región latinoamericana la cual ha sustentado gran parte de su economía mediante la informalidad, pues ha sido herencia de las costumbres mercantiles coloniales y el lento proceso de industrialización (OIT, 2013; Jiménez, 2019). Este mismo aspecto aplica para Bucaramanga pues evidentemente mantiene las mismas falencias y dinámicas del contexto nacional.

Esto se traduce en el hecho que, dentro del marco y según la perspectiva de la globalización, es un país en vía de desarrollo que no ha alcanzado los estándares globales de economía propicia y estable, en la que se garanticen los derechos laborales a su población (Fernández, 2020). Por otro lado, es un país que ha generado diversos planes de desarrollo que se enfocan en diversos sectores económicos, pero sin profundizar en el tema de la informalidad y tomándolo como un fenómeno social colateral supeditado a categorías de marginalidad, inseguridad laboral, entre otras (Berrio y Bran, 2019). Adicionalmente, son planes nacionales que pretenden visionar las necesidades, formulaciones y soluciones a cualquier región y contexto, sin enfocarse en problemáticas puntuales de ciudades específicas, como en el caso de Bucaramanga (Torres, 2019). A lo anterior habría que sumarle un problema conceptual en la medida que la frontera entre legalidad e ilegalidad no queda totalmente definida y muchas veces la segunda se confunde con la informalidad. Por otro lado, se menosprecia el valor del sector informal y los pocos programas que intentan impulsarlos hacia la formalización de las actividades económicas se centran en modelos que dan preponderancia a la rendición de cuentas impositivas o tributarias (Sandoval, 2014).

Pero en el caso de Bucaramanga, la alta migración de pobladores venezolanos, quienes no pueden realizar la misma rendición de cuentas como los ciudadanos colombianos, no permite la formulación de medidas tributarias, lo que genera obstáculos de base en las implementaciones de este tipo de planeaciones (Ortiz, 2020). Adicionalmente, los datos recolectados respecto a la

informalidad, sus diversas modalidades, su importancia, relación con el sector formal, dinámicas y formas alternativas a problemas socioeconómicos (como la obsolescencia programada, inexistencia de algunos servicios, componentes o repuestos, entre otros.) son escasos, por no decir nulos. Esto no permite vislumbrar adecuadamente la estructuración económica que representa (Castro y Villar, 2018). Aunado a lo anterior, también existe una negación de la tradición de una ciudad como Bucaramanga la cual aún mantiene estrechos lazos con el campo, es decir, que existen mercados informales que han sido tradicionales y simbolizan o mantienen una estrecha relación con la cultura y las costumbres campesinas (Torres, 2019). Esto quiere decir que efectivamente la informalidad se transforma en un problema social en la medida de cómo se percibe, maneja y articula con los demás sectores económicos (Jiménez, 2020).

De acuerdo con Jiménez (2020), uno de los principales problemas que surgen (o que se evidencian) con la informalidad es el efecto negativo en el déficit público, lo que no permite un verdadero control en el gasto público. De allí que la recolección de información al respecto sea deficiente o insuficiente, tanto para abordar el problema, como para solucionarlo. En otras palabras, representa una paradoja en la gestión pública pues, en teoría, debido a que no se recolecta debidamente fondos por falta de contribución tributaria, al mismo tiempo no se puede contribuir a solventar las brechas existentes, lo cual deja un ciclo infinito de ineficiencia estatal. No obstante, a lo anterior valdría agregar que existe un problema de base, pues la corrupción en la gestión pública parece un factor indispensable en la conformación de estrategias y distribución de recursos. Por otro lado, cuando se estructuran mecanismos y estrategias coherentes y cohesivas dentro del gobierno, la lucha por el poder ralentiza y obstaculiza los procesos de implementación (Jiménez, 2019).

Se ha observado, de acuerdo con Jiménez (2019), que algunos programas tienden a la reubicación de las ventas ambulantes de dos formas, a saber, por el lado de la inoperancia y corrupción. Esto quiere decir que simplemente se generan políticas de prohibición y limitaciones de los espacios públicos para la informalidad e incluso de incautación de productos para que, bajo presión policial y hostigamientos, el sector informal se traslade a otros lugares. Desde las estrategias sociales se brindan condiciones favorables y generan infraestructuras óptimas y fijas (locales) para que el sector informal pueda reubicarse en espacios más ordenados. Pero, como ya se dijo, la primera medida prepondera sobre la segunda y, por lo general, con el cambio de administración, las estrategias sociales son eliminadas o reducidas casi a su totalidad. En ese sentido, otro problema que surge al abordar el fenómeno social de la informalidad está relacionado con el hecho que los planes de gobierno o los planes nacionales de desarrollo plasman objetivos y propósitos que en ocasiones son idílicos.

Plantean en papel metas que parecen inalcanzables (Jiménez, 2020), en otras palabras, los gobiernos y administraciones de turno no idean ni estructuran debidamente un plan nacional de desarrollo que esté acorde con la situación socioeconómica de su actualidad ni son pensados para contextos específicos. Por el contrario, realizan especies de plantillas que no se sustentan en una realidad concreta, como si estuviesen desconectados del contexto nacional, regional y local, y de las situaciones y realidades tanto de la población como de la geografía (Suárez, 2019). Lo anterior se debe quizá al hecho que son planes ideados fuera de los territorios y desde un gobierno centralizado (Abello, Balseiro y Novoa, 2006), dejando de lado ciudades como Bucaramanga. También podría decirse que se debe a que sus fundamentos teóricos casi siempre son referentes estrictamente económicos que olvidan los aspectos sociales y culturales, y las dinámicas propias del entramado sociocultural del sector informal (Berrio y Bran, 2019). Esto indica una visión corta

de la realidad y naturaleza de la informalidad, como es el caso del caso urbano de Bucaramanga en el que no se han realizado implementaciones acordes con las necesidades, costumbres, cultura y que, en ocasiones, simplemente se da preponderancia al espacio público generando enfrentamientos entre vendedores ambulantes y fuerza pública (Torres, 2019).

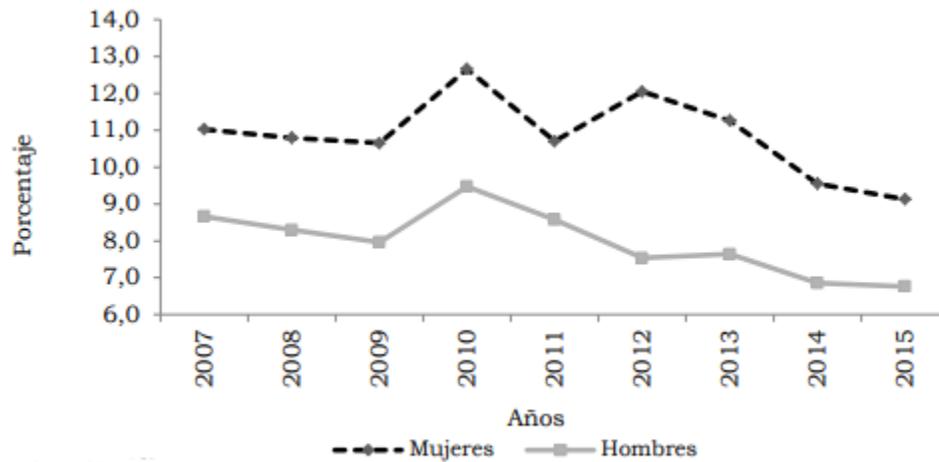
Esto último incide en la forma de planear estrategias y mecanismos pues no solo se ignoran dinámicas y procesos propios de dicho sector limitando la visión del fenómeno, sino que preponderan soluciones y programas enfocados en aspectos que no están directamente relacionados con las necesidades de los trabajadores informales y la función que cumplen en la sociedad. Por el contrario, se les relega, segrega, excluye y al final marginalizan, algo que se ha radicalizado en el caso de Bucaramanga. En la ciudad, el sector informal está permeado y se ha incrementado por la migración venezolana (González y Ortiz, 2019). En ese sentido, se hacen evidentes las dificultades para formular un plan de desarrollo óptimo y propicio dentro del contexto bumangués que logre establecer los lazos intrínsecos con la sociedad y otros sectores económicos, y termina por realizarse señalamientos discursivos y *facticos* a los trabajadores informales y al sector informal en general. Tampoco existe un estudio fehaciente y consolidado que incluya el factor del incremento de la informalidad causada por la migración venezolana (González y Ortiz, 2019).

De allí que se considere la necesidad de plantearse interrogantes sobre la forma de estructurar un Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de lo anterior, existen algunos datos referentes a la tasa de desempleo e informalidad. A nivel nacional, de acuerdo con el Boletín Técnico de marzo de 2022 del DANE (2022b), la tasa global de desempleo es del 12,1%. Según el dicho boletín, para mayo de 2022 “la tasa de desempleo fue 12,1%, la tasa global de participación 63,5% y la tasa de ocupación 55,8%. En el mismo mes del año anterior estas tasas fueron 14,7%, 61,6%

y 52,5%, respectivamente” (DANE, 2022b, p. 3) y el total nacional del trimestre enero-marzo fue de 13,2. Por otro lado, se registró el hecho que unos 3,21 millones de personas estaban buscando empleo (Portafolio, 2022). Pero habría que determinar la evolución de dicho las cifras en Bucaramanga. La siguiente gráfica resume la tasa de desempleo entre 2007 y 2015 (ver Figura 1)

**Figura 1.**

*Tasa de desempleo. Nivel nacional, 2007-2015*



*Nota.* Tomado de DANE (2016, p. 35). Como se puede apreciar, entre 2007 y 2009 hubo un descenso del desempleo, pero entre 2009 y 2010 hubo un significativo incremento. A partir del 2010 hubo un significativo descenso entre 2010 y 2012 y, a partir del 2012 hasta el 2015 se presentó un descenso regular.

De acuerdo con el Informe del ICER (2016), referente a Bucaramanga, la tasa de desempleo disminuyó en un 0,2 en comparación con la del 2012, lo que indica que para el 2015 registró una tasa de 9,9%. En suma, según el ICER (2016), la tasa de desempleo entre el 2014 y el 2015 osciló entre el 8, y el 7,9, y el Comunicado de Prensa del DANE (2017), para el año 2016 la tasa de desempleo a nivel nacional fue del 8,7% y en el caso de Bucaramanga 8,2%. Para el 2017, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2017) la tasa de desempleo se redujo

## INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA

a 8,5%. No obstante, contrariando el Comunicado de Prensa del DANE (2017), dice que entre “2016 y 2017, Bucaramanga redujo su tasa de desempleo de 8,6% a 8,5%” (p. 1). Para el 2018, de acuerdo con el DNP (2018a), la tasa de desempleo aumentó en 0,3 puntos porcentuales (pp), es decir, en un 8,8%.

Es decir, pasó del 8,5% del año 2017 al 8,8% en el 2018. Esta cifra aumento en el año 2019 pues pasó al 10,2%, es decir, ascendió 1,4 pp (DNP, 2019). El aumento continuó para el año 2020 pues, de acuerdo con el DNP (2020), la tasa de desempleo de Bucaramanga fue del 16, 8%, lo que indica que subió 5,9 pp. Por último, para el año 2021 la capital santandereana, según Blanco (2022), registró una del 9,6% en la tasa de desempleo, lo cual significa que treinta y tres mil personas lograron ubicarse laboralmente. Según los anteriores datos, esto indica que hubo una evolución mayormente descendente desde hace 10 años. Sin embargo, también se pudieron evidenciar irregularidades en la medición, como sucedió entre el 2016 y 2017. Adicionalmente, se pudo apreciar que, aunque ha disminuido la tasa de desempleo en Bucaramanga, no se ha recuperado totalmente, en comparación con el año 2012.

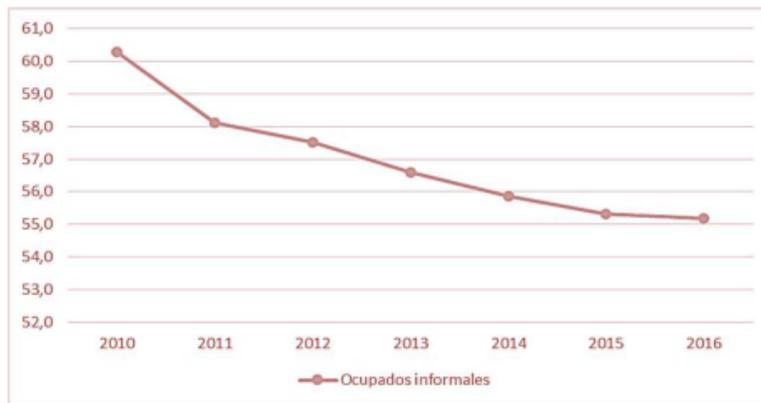
Respecto a las tasas de informalidad laboral a nivel nacional en la actualidad, el DANE (2022a) reporta que, entre diciembre de 2021 y febrero de 2022, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, fue del 43,3% y, para el total de las 23 ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas, fue del 44,6%. Ahora bien, en el caso del Bucaramanga (y para el propósito de la actual investigación) es necesario ver cómo han evolucionado desde hace 10 años las cifras de informalidad laboral en la capital santandereana. De acuerdo con el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo (en adelante ORMET) (2013), la tasa de informalidad laboral del 2010 en Bucaramanga fue del 62,2% mientras en el año 2011 fue del 60,456%. Por otro lado, en el primer trimestre de 2011 se reportaron “202 063 ocupados formales y 308 925 informales, mientras que

para el primer trimestre de 2013, 224 701 ocupados eran formales y 318 966 informales” (ORMET, 2013, p. 25). Para el año 2012 disminuyó a 58,520% y para el 2013 aumentó 58,669%. Esto indica que el índice de informalidad laboral en la ciudad de Bucaramanga osciló entre los años 2011 y 2013.

En suma, “Más de la mitad de la población ocupada en Bucaramanga es informal. Sin embargo, (...) hay un leve descenso al pasar de un 60,5% en el primer trimestre de 2011 a un 58,7% para el mismo trimestre de 2013” (ORMET, 2013, p. 26). Para el año 2014, 2015 y 2016 también hubo un descenso según informa el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo (ORMET, 2016) ya que se redujo del 56% al 55% en dos años, tal como se puede apreciar en la siguiente imagen, en la cual se resume el descenso a partir del año 2010 lo cual también se mantiene en el 2012 hasta 2016 (ver Figura 2):

**Figura 2.**

*Informalidad laboral. Bucaramanga, 2010-2016*



*Nota.* Tomado de ORMET (2016, p. 20) quienes extrajeron la información del DANE, GEIH. En la imagen se puede apreciar que en el 2014 fue de un poco menos de 56%, en el 2015 se reduce casi al 55% y en el 2016 disminuye aún más llegando al 55%.

De allí que, para ese año, en Bucaramanga se calculara que la proporción de informalidad fuese del 55% según el “DANE y cerca del 51% bajo concepto de OIT y MINTRABAJO” (ORMET, 2016, p. 20). Para el año 2017, de acuerdo con informe del DNP (2017), la capital santandereana aumentó su tasa de informalidad a 1,5 pp dando un 56,9%, el cual “fue uno de los aumentos más altos” (p. 2). Lo anterior se mantiene para el siguiente año pues en el “primer semestre de 2018, la ciudad registró una tasa DANE-OIT de 57,2%, la cual es 10,6 pp más alta que la de la del resto de las 13 áreas” (DNP, 2018a, p. 2). Para el año 2019 se presentó una reducción de la tasa de informalidad 1,0 pp lo que indica que disminuyó a un 55,3% (DNP, 2019). Para el siguiente año, a pesar de las dificultades surgidas por la contingencia sanitaria de la COVID-19 (lo cual, adicionalmente, impidió la recolección de información en los meses de marzo y abril del 2020), la tasa de informalidad en Bucaramanga fue la ciudad que presentó la mayor reducción de informalidad en las 13 áreas (DNP, 2020).

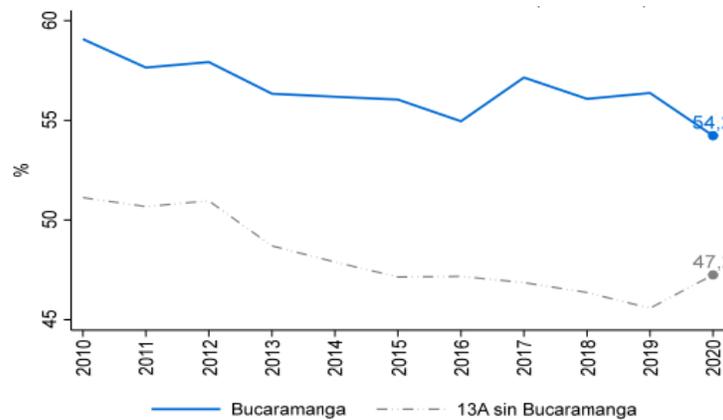
No obstante, según el DNP (2020):

A pesar de lo anterior, los niveles de informalidad de la ciudad fueron superiores a los del resto de las 13 áreas, ya que, en el segundo semestre de 2020 Bucaramanga presentó (...) una tasa Dane OIT de 54,2%, la cual es 7,0 pp superior a la del resto de las 13 áreas (47,2%). (p. 4).

En el año 2021, de acuerdo con el Boletín Técnico del DANE (2022a), la proporción de informalidad laboral en el trimestre móvil diciembre 2021-febrero 2022 fue de 50,4%, lo que representa una abrupta reducción. Lo anterior representa la medición más actualizada referente a la informalidad laboral en Bucaramanga. Sin embargo, para percibir de una forma más adecuada la evolución de la informalidad laboral en la capital santandereana en aproximadamente los últimos 10 años, se presenta la siguiente imagen (ver Figura 3):

**Figura 3.**

*Tasa de informalidad. Bucaramanga, 2010-2020*



*Nota.* Tomado de DNP (2020, p. 3). En la imagen se evidencia que para el 2020 Bucaramanga tuvo un índice de informalidad del 54,2%. Adicionalmente, es posible apreciar la evolución de la informalidad laboral de los últimos diez años y contrastarla con la evolución en las 13 áreas restantes.

Como se puede evidenciar, el fenómeno de la informalidad en Bucaramanga ha oscilado variablemente y, aunque los informes dicen que es una de las ciudades con menor desempleo e informalidad en el país, no está de más tomar medidas que regulen y amortigüen la problemática pues el tratamiento para abordar el fenómeno social/laboral casi siempre se implementa de maneras poco adecuadas (Jiménez, 2019). Todo ello, debido a que, concretamente, el problema suscitado representa una problemática socioeconómica constituida por diversas variantes e interconectados aspectos que son necesarios profundizar (o al menos visibilizar), ya que las políticas públicas han abordado dicho fenómeno desde medidas netamente administrativas sin una debida comunicación directa con los agentes sociales implicados y/o afectados (González y Ortiz, 2019). Lo anterior también se ve reflejado en el tratamiento de la problemática dentro del contexto bumangués, ya que se han evidenciado diferentes problemas de orden sociopolítico que en el pasado han

desembocado en confrontaciones entre vendedores ambulantes y funcionarios públicos (ya sea policía, recuperadores del espacio público, entre otros), por lo cual es necesario replantear las políticas y normativas referentes al fenómeno social. Así mismo, generar propuestas que logren integrar los espacios públicos, transeúntes y vendedores informales armónicamente.

De allí que se considere la necesidad de plantearse interrogantes sobre la forma de estructurar un Plan Nacional de Desarrollo, por ello, la actual investigación incursiona en hacer visible varios aspectos, concepciones, nociones, limitaciones, entre otros, respecto a la naturaleza de la informalidad y sus diferentes modalidades. Todo ello, con el fin de orientar (a modo de sugerencia) cómo se podrían realizar planes de desarrollo óptimos en el casco urbano de Bucaramanga, en el que se tengan en cuenta diferentes factores y necesidades. Para ello, es necesario analizar las gestiones realizadas por parte de los gobiernos para contrarrestar la informalidad y determinar cómo lo hicieron. Por tal motivo, la actual investigación incursiona en hacer visible varios aspectos, concepciones, nociones, limitaciones, entre otros, respecto a la naturaleza de la informalidad y sus diferentes modalidades. Todo ello, con el fin de orientar (a modo de sugerencia) cómo se podrían realizar planes de desarrollo óptimos en el casco urbano de Bucaramanga, en el que se tengan en cuenta diferentes factores y necesidades. Para ello, es necesario analizar las gestiones realizadas por parte de los gobiernos para contrarrestar la informalidad y determinar cómo lo hicieron y, a su vez, incrementar los canales de comunicación entre las diferentes partes implicadas.

### **2.1. Pregunta Problema**

Con base en lo anterior, la actual investigación se plantea la pregunta: ¿qué acciones se realizaron durante los gobiernos de los años de 2012 al 2019 para contrarrestar la informalidad

laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga y qué se puede hacer para mejorar la actual situación del mencionado fenómeno?

### **3. Marco Referencial**

El presente capítulo tiene como finalidad establecer las bases teóricas que contribuyen a sustentar la actual investigación sobre informalidad laboral y, a su vez, evaluar el actual estado de la temática abordada en el actual documento. Por ello, en un primero momento, se exponen los antecedentes investigativos para, en segundo lugar, exponer los referentes teóricos y, finalmente, los referentes conceptuales. Con ello se busca cimentar un terreno teórico y conceptual que facilite el análisis de los resultados y, a su vez, tener una estructura sobre la cual interpretar los datos recolectados.

#### **3.1. Marco Teórico**

Existen dos teorías principales para abordar el fenómeno socioeconómico de la informalidad laboral, a saber, el estructuralismo y el institucionalismo. Por ello es necesario exponerlos para comprender en qué consisten. Por otro lado, también se hace referencia a los postulados de la teoría neoclásica con el fin de establecer los preceptos y conceptos relacionados con el fenómeno social. Por último, se exponen las teorías de los mercados segmentados y sus enfoques sobre la informalidad para comprender las perspectivas que se han realizado acerca de dicho fenómeno.

##### ***3.1.1. Estructuralismo e Institucionalismo***

En términos generales, existen dos enfoques teóricos para abordar el fenómeno social de la informalidad, a saber, el estructuralismo y el institucionalismo. Con estas dos grandes corrientes

es posible estimar las perspectivas teóricas respecto a las causas de la informalidad. Ahora bien, para comprender ambos enfoques, es necesario primero conocer el significado de estructura e institución en el marco de la burocracia. Para ello se puede citar a Martínez (2016) quien recurre a algunas obras de Max Weber (en especial *¿Qué es la Burocracia?*).

### **3.1.1.1. Estructuralismo.**

En primer lugar, debe entenderse la burocracia como una estructura administrativa, desde un sentido gubernamental, en ese orden de ideas, la estructura tendría una naturaleza jerárquica, pero a su vez escalable y por tanto democrática (sin importar si es dentro de una economía capitalista o socialista) (Martínez, 2016). Esto lleva a pensar que la estructura permite una organización social y económica de forma viable y efectiva, en la que diferentes piezas encajan armónicamente. Por otro lado, pero relacionado con lo anterior, la institución es el organismo sobre el que descansan diversas funciones sociales el cual está integrado por políticos, funcionarios y/o representantes estatales quienes deben regirse bajos los parámetros de las instituciones (Martínez, 2016). En ese sentido, se estima que las instituciones están estructuradas y mantienen, igualmente, un orden jerárquico que permite una organización óptima y eficaz.

No obstante, se ha visto en las prácticas socioeconómicas que tanto instituciones como estructuras descienden hacia la burocratización extrema en la que se olvida que las funciones, jerarquizaciones, entre otros. Es decir, son tan solo un instrumento organizativo y se generan tendencias a la rigidez normativa, en las que nada puede remodelarse o salirse de la norma establecida, por lo que en ocasiones dicha organización deriva en problemáticas de excesivo control y dominación (Martínez, 2016). Teniendo en cuenta lo anterior, es posible explicar el enfoque estructuralista e institucionalista: el primero parte de la existencia de dos sectores económicos, a saber, uno tradicional y otro moderno. El tradicional está compuesto por pequeñas

unidades productivas que no garantizan empleos de calidad y por tanto no puede ofrecer buenos sueldos. Adicionalmente, depende de la producción intensiva de mano de obra y maquilas (Jiménez, 2012).

El sector moderno, por su parte, se refiere a unidades productivas de gran tamaño que recurren a la producción intensiva de capital que se caracteriza por presentar altos niveles de productividad, por lo cual pueden ofrecer empleos de alta calidad (Jiménez, 2012). En ese sentido, el enfoque estructuralista da prioridad a la conformación de grandes empresas debido a que pueden brindar mejores empleos y tienen la capacidad de potenciar la economía de un país. En términos generales, también se puede evidenciar que, según el enfoque estructuralista, el crecimiento económico de un país está supeditado al tamaño de los sectores económicos (Jiménez, 2012). No es de extrañar que este enfoque expone la informalidad laboral basado en “el escaso desarrollo del sector moderno de la economía” (Uribe, Ortiz y Castro, 2006, p. 2015). Por ello, tampoco es de extrañar que dé prioridad a la conformación de instituciones laborales dentro de empresas modernas, lo que implicaría una menor intervención por parte de las instituciones estatales para que las empresas puedan seguir creciendo.

Esto quiere decir que la informalidad se produce por un bajo índice de formación empresarial moderno y que por tanto existe una prevalencia del sector tradicional el cual, a su vez, depende de diversos factores en los que se incluyen las condiciones socioculturales y geográficas de una región o país. En ese sentido, se observa que el abordaje del enfoque estructuralista es centralmente macroeconómico y su explicación de la informalidad se basa tanto en las condiciones del entorno como en el hecho de que no hay estructuras sólidas que sustenten mercados modernos y por ello las personas deban optar por la informalidad. Entonces, esto se debe al hecho que es un escape al desempleo y, al final, se caracteriza por solo generar ingresos para la supervivencia

(Blanco et al., 2021). Por ello, relaciona la informalidad con marginalidad, pobreza, poca capacidad de las personas para generar mejores ingresos, baja productividad, entre otras.

### **3.1.1.2. Institucionalismo**

En el caso del enfoque institucionalista se basa en la normatividad de los sectores económicos. De acuerdo con este enfoque, el cumplimiento o incumplimientos de dichas normas es de lo cual depende la economía de un país, es decir, el desarrollo económico se sustenta en el acatamiento normativo (Jiménez, 2012). Entonces, su definición de informalidad se basa en las prácticas laborales de tendencia *alegal* en el sentido que, aunque ofrezcan productos que son legales, no cumplen con ciertas reglamentaciones comerciales, laborales, ambientales, de calidad, entre otros. En últimas, son actividades que no están fuera de la ley, pero incumplen ciertos parámetros de la ley, en el que “los costos de transacción y de permanencia en el sector formal como elemento esencial en la escogencia de estar y permanecer al margen de la legalidad institucional” (Uribe, Ortiz y Castro, 2006, p. 215). Entonces, la informalidad no recae solo sobre los individuos pues la problemática tiene de base las decisiones tomadas por las instituciones gubernamentales debido a que (ya sea por burocratización, negligencia, mala administración o gestión pública) el Estado no ha brindado las condiciones adecuadas para generar empresas sólidas o para que las empresas existentes puedan generar mejores empleos (Jiménez, 2012). De acuerdo con lo anterior, el enfoque del institucionalismo es centralmente microeconómico debido a que la informalidad sería una respuesta natural de las personas para afrontar la situación económica producto de las falencias Estatales y “para enfrentar las excesivas regulaciones gubernamentales y la presencia de una “ineficiencia estatal” en sus funciones” (Blanco et al., 2021, p. 4).

### 3.1.1.3. Síntesis entre los dos enfoques

Puede notarse que las dos perspectivas o enfoques se contraponen en cuanto a la responsabilidad directa. En el caso del estructuralismo, son los individuos quienes no tienen capacidades o no han explorado debidamente dichas capacidades laborales por lo que terminan optando por la informalidad. En el caso del institucionalismo, las personas pueden tener las capacidades adecuadas pero el Estado no ha brindado las condiciones necesarias para explotar estas capacidades. Adicionalmente, se contraponen en la medida que la primera considera una menor regulación, mientras que la segunda propicia una mayor normatividad (Blanco et al., 2021). Pero este es un aspecto que se puede interpretar según cómo se implementen dichas normativas pues pueden entenderse dependiendo de si hacen referencia a las regulaciones al interior de una empresa o al interior de una nación.

No obstante, ambas perspectivas coinciden en el hecho que el entorno económico impulsa a que los individuos opten por la informalidad y en ambos casos, una parte de la responsabilidad recae sobre el Estado. En el estructuralismo el Estado es quien no permite que las empresas se desarrollen libremente, mientras que el institucionalismo determina que, si el Estado no brinda las condiciones adecuadas, los individuos no pueden aportar un mejor desarrollo económico para el país (Blanco et al., 2021). Es decir, para los dos enfoques, desde su interpretación, el Estado puede representar un obstáculo o ser un ralentizador para el desarrollo económico. En ese sentido, mediante una interpretación, se puede decir que las dos corrientes teóricas tienen implícito el sentido de burocratización como uno de los factores que pueden potenciar u obstaculizar los procesos económicos que posiblemente llevarían a la informalidad laboral. En última estancia, las dos vertientes teóricas consideran la informalidad como un fenómeno socioeconómico peyorativo o como consecuencia de falencias económicas, por tanto, como una problemática. En el caso de la

corriente estructuralista, la problemática se asimila a la falta de capacidades y a la marginalidad, y restricciones en el acceso a capital. Para la corriente institucionalista representa la evasión de normas y deficiencias en el sector público (Blanco et al., 2021).

### ***3.1.2. Teoría Neoclásica***

La teoría neoclásica estipula que las causas asociadas a la informalidad son por ejemplo el bajo capital humano y los altos costos de producción y laborales. En ocasiones, se asocia a factores relacionados con el Estado debido a las altas tasas impositivas, las cuales llevan a que algunas empresas opten por la informalidad para evadir algunos costos (Machaca, 2019). Lo anterior indica que la teoría neoclásica se asemeja al enfoque estructuralista ya que supedita la informalidad a factores macroeconómicos del entorno y determina el Estado como un referente obstaculizador del crecimiento empresarial. Aunado a lo anterior, como se pudo evidenciar, en la teoría no solo los individuos optan por la informalidad, pues las empresas también entrarían en esta categoría (por tanto, ofrecen ocupaciones laborales informales) pues estas deben buscar alternativas de producción que no implique un compromiso laboral regulado (o alegal) para poder cumplir con sus objetivos de producción y competitividad. Por otro lado, la teoría neoclásica también estima la informalidad como una forma de marginalidad y la asimila directamente con la pobreza.

Entonces no es de extrañar que para la teoría, el equilibrio laboral es sinónimo de amplias posibilidades de hallar empleo gracias a una gran oferta laboral, es decir, que cualquiera que desee trabajar pueda obtener un empleo fácilmente (Moya, 2013). Esto indica que el referente de base implica un equilibrio o ajuste entre la oferta y demanda laboral pues también se requiere personas que deseen trabajar. Pero a ello hay que sumarle el capital humano capacitado para asumir un puesto, ya que se requiere de personas con niveles educativos adecuados para las ofertas laborales

disponibles. En últimas, debe existir una concordancia entre los cargos laborales disponibles y la educación (o profesionales) disponibles. Pero vale aclarar que la teoría se enfoca más hacia la oferta del mercado laboral que a la demanda (Landázuri, 2021).

En suma, una de las principales causantes de la informalidad según la teoría neoclásica es el desajuste entre oferta y demanda laboral, por lo cual las personas deben optar por la informalidad. También al hecho que el Estado impone cargos que no permiten que las empresas se mantengan en la formalidad o que las pequeñas empresas no puedan llegar a formalizarse (Machaca, 2019). Por otro lado, la teoría tiene en cuenta que no siempre existen personas capacitadas para asumir cargos laborales o simplemente no lo desean, de lo cual se deduce que en ocasiones la informalidad es voluntaria.

### ***3.1.3. Teorías de los Mercados Segmentados y Enfoques de la Informalidad***

La teoría de los mercados segmentados estima que los profesionales deben estar capacitados para asumir diversos roles dentro de una empresa y los contratistas deben establecer las características óptimas de los aspirantes a un cargo (Buitrago y Ordoñez, 2018). En otras palabras, aunque puede parecer que la segmentación abre varias posibilidades de empleos, en realidad significa que un mismo trabajador debe suplir diversas necesidades y labores dentro de un cargo, por lo cual debe demostrar que está capacitado para asumirlo. Esto indica que se generan barreras laborales que impide la libre movilidad de ocupaciones. Por otro lado, genera un sesgo contra los trabajadores, pues se empiezan a clasificar como poco competentes o que no cumplen con la totalidad de los roles que se les quiere asignar (Castro y Villar, 2018) lo que se traduce como un inconveniente más para la contratación de personal (o se deriva en reducción de posibilidades laborales). Esto se relaciona directamente con el desempleo debido a que las vacantes se reducen abruptamente al igual que la posibilidad de ascenso.

Al incrementarse esta brecha de desempleo, las personas optan por la informalidad (ya sea por necesidad de subsistencia o voluntariamente). Por el contrario, dentro de los mercados laborales, se dan los casos en la segmentación laboral incrementa la brecha salarial lo cual genera inconformismo frente a evidentes desigualdades e injusticias salariales (Landázuri, 2021). Existe un enfoque teórico de los mercados segmentados, a saber, las dualistas. Si la teoría neoclásica realiza sus análisis a partir de la oferta en el mercado laboral, las teorías de los mercados segmentados dualistas se “enfocan en la demanda y basan su análisis en las asignaciones salariales dentro del mercado laboral y su relación directa con las habilidades individuales de cada trabajador” (Landázuri, 2021, p. 5). Lo anterior indica la prevalencia de incluir las capacidades y formación de las personas para asumir un cargo laboral, lo que implica una distribución de labores. No obstante, es necesario tener en cuenta que las habilidades de los trabajadores, por sí solas, no explican las causas de la segmentación laboral.

Aunado a todo lo anterior, es necesario comprender que la segmentación también puede percibirse por el contraste entre lo rural y lo urbano pues el primer sector económico no tiene las mismas garantías empresarial (Alvarado, 2018) ya que está supeditado al sector tradicional. Sin embargo, se hace evidente que la informalidad está más relacionada con el ámbito urbano pues es allí donde se denota la marginalidad, faltas de garantías, subsistencia, entre otras características que se asocian al fenómeno. No obstante, vale agregar que la ruralidad también puede tener características de formalidad cuando se habla de agroindustria o cuando una empresa agrícola ofrece garantías laborales. Por otro lado, la teoría dual de los mercados segmentados plantea el surgimiento de la informalidad como el derivado de las dinámicas económicas del capitalismo competitivo. De acuerdo con Landázuri (2021), las profesiones artesanales anteriores al capitalismo fueron remplazadas por trabajos de industria los cuales requerían menos habilidades y

el uso de maquinarias que automatizaron algunos procesos de producción. Ello produjo una clase trabajadora fuera de las fábricas (antes considerados artesanos, sector tradicional o sector no modernizado) que no tenían los mismos beneficios que brindaban las fábricas en las que se garantizaban ciertos parámetros institucionales contra algunos riesgos, o garantías relacionadas con los servicios de salud, pensión, entre otras (Landázuri, 2021).

De allí que se le denomine dualista, pues hace referencia al contraste generado entre los que están dentro y fuera de la empresa (Buitrago y Ordoñez, 2018). En síntesis, hasta el momento se ha evidenciado que la informalidad como concepto nace por el contraste entre los *insiders* y los *outsiders* de una empresa. Los primeros están regidos por normativas y regulaciones estipuladas por las leyes de una nación lo que permite otorgarles la noción de formalidad, mientras los segundos están desligados a los requisitos estructurales de las competencias laborales del mercado (no están desvinculados, simplemente no participan de las mismas dinámicas). Esto también puede aplicarse a las empresas (Buitrago y Ordoñez, 2018). En últimas, se puede decir que existe una separación entre ambos sectores (formal e informal) de forma casi radical pues, según la versión dualista de la segmentación, no se comunican entre sí.

### **3.1.3.1. Enfoque estructuralista de la segmentación laboral.**

Ahora valdría agregar el enfoque estructuralista de la segmentación laboral. En este enfoque, a diferencia del dualista, no se considera que el sector informal está totalmente separado del formal pues “mantienen una compleja red de vínculos económicos entre sí” (Alvarado, 2018, p. 8). La teoría toma en cuenta un aspecto que casi siempre se omite, a saber, que los trabajadores del sector informal no están en un estado transitorio a la espera de ser empleados por el sector formal, sino que en muchos casos es un estado permanente. En algunos casos se trata de trabajos legales, en otros, la informalidad se materializa mediante la subcontratación en la que, a pesar de

la diferencia en algunos aspectos, se evidencia la dependencia, subordinación e incluso explotación (Ludmer, 2019). Esto podría entenderse como una hibridación entre el sector formal e informal, pero que al final cae en la categoría de informalidad, pues no está regulado por el Estado ni por normativas laborales.

En ese orden de ideas, el enfoque estructuralista de la segmentación considera que “el empleo informal puede referirse tanto al estado laboral —trabajador no registrado en planilla o sin los derechos que el marco legal ofrece— como a las condiciones en las que se trabaja —usando materiales perjudiciales para la salud” (Alvarado, 2018, p. 8). De acuerdo con ello, es posible ampliar el término de informalidad y, a su vez, dejar de lado la radical idea marginalista con la que casi siempre se le ha asociado, pues se pueden apreciar otros matices del fenómeno en los cuales se han construido diversas formas de informalidad. Adicionalmente, este enfoque postula la idea que la informalidad por subcontratación quizá se deba a que las empresas se han visto obligadas a recurrir a este tipo de contratación debido a las regulaciones estatales y los cargos impositivos, y a la normatividad laboral. Por ello se inclinan o prefieren no adjuntar personal directamente con el fin de evadir las responsabilidades que trae consigo una contratación legal.

### **3.1.3.2. Enfoque legalista de la segmentación laboral.**

Otro tipo de enfoque, el legalista de la segmentación laboral (el cual también es conocido por el nombre de enfoque institucionalista), considera que la informalidad es aquel sector que agrupa determinadas unidades económicas que están fuera del marco normativo sin llegar a la ilegalidad (Alvarado, 2018). De acuerdo con De Soto (1986, citado por Alvarado, 2018), la informalidad no es algo netamente peyorativo, pues considera que el Estado es el que limita y define la formalidad, lo que a su vez implica una distorsión de las nociones referentes a las actividades informales. Estas delimitaciones y barreras estatales, junto a la excesiva tramitología

(o burocracia), también limitan que el sector informal pueda formalizarse, en ese sentido, existirían falencias dentro de las estrategias planteadas por la gestión pública. Dentro de la segmentación laboral también puede hallarse el enfoque voluntarista, el cual hace referencia a la idea que las personas o empresas que optan por la informalidad lo hacen de forma voluntaria con la intención de evadir algunos pagos propios de la formalidad (Ludmer, 2019). Según este enfoque los pagos tributarios impiden o dificultan la formalidad laboral en la medida que implica cuantiosos esfuerzos burocráticos, reducir la posibilidad de ahorro, obstaculizar el incremento de capital, entre otras razones, por lo cual las personas y empresas prefieren optar por la informalidad. Sin embargo, Ynfante (2018) hace énfasis en el hecho que en algunos casos existe una postura del no pago de tributos, es decir, que algunos individuos o empresas carecen de una cultura tributaria pues no hace parte de sus costumbres personales o empresariales (ya sea a causa de que ese tipo de dinámicas económicas no están arraigadas en la cultura nacional, en el núcleo familiar, en la sociedad, en la zona donde practicas sus actividades económicas, entre otros).

### **3.1.3.3. Síntesis de los diferentes enfoques.**

Como se ha podido apreciar, las teorías de los mercados segmentarios pueden variar según la perspectiva, enfoque, dirección o focalización de interés o el modo de abordaje. Por ello también se habla de la teoría de los mercados laborales multisegmentados o multisectoriales la cual intenta integrar y armonizar los aportes de las diferentes vertientes teóricas, pues considera que cada perspectiva o enfoque pueden dar un aporte a cada parte del fenómeno (Ludmer, 2019). Por ejemplo, el enfoque legal puede dar razón de las actividades informales producidas por los costos generados dentro del marco legal. Con la perspectiva estructuralista es posible comprender la informalidad en los casos de actividades que han sido marginalizadas por la subordinación, tales como la subcontratación que evade las normativas legales. Por otro lado, con el enfoque dualista

es posible analizar el fenómeno con la visión del adentro y afuera (*insider/outsider*) de las empresas o, en otras palabras, “las unidades de producción de subsistencia y los cuentapropistas que no mantienen relaciones con el sector moderno” (Alvarado, 2018, p. 12). En ese sentido, la multisegmentación no solo se refiere a una forma de análisis o no solo pretende dar razón de que así pueden organizarse y clasificarse los sectores informales. Por el contrario, brinda una perspectiva de la realidad en cuanto refleja los diferentes matices y formas de informalidad que se han venido evidenciando a partir del capitalismo competitivo.

### **3.2. Marco Conceptual**

Después de expuestas las principales teorías y nociones referentes a la informalidad, es posible exponer los conceptos relacionados con el fenómeno abordado en la actual investigación. Para ello se tienen en cuenta algunos conceptos abordados en el marco teórico con el fin de profundizar más sobre estos y ubicarlos desde otras perspectivas más allá de lo teórico. Igualmente, se abordan otros conceptos relacionados con la temática de la investigación.

#### ***3.2.1. Informalidad Laboral***

La informalidad se ha asociado con pobreza y marginación, pero es necesario entender que igualmente es una actividad económica (Urina y Chen, 2019). Por otro lado, representa una problemática social en la medida que son personas expuestas a ciertos riesgos laborales sin un amortiguador o seguridad respecto a la integridad del trabajador como a su estado económico, por tanto, se asocia a una baja calidad de vida (Urina y Chen, 2019). Pero lo que preocupa a las instituciones gubernamentales es el hecho que son actividades que evaden responsabilidades tributarias y legales (sin llegar a la ilegalidad). Aunado a ello, las empresas formales (sean pequeñas o grandes) consideran la informalidad como un problema de desigualdad. Apelan a la

idea de que los sectores formales sí contribuyen a la economía de un país con el pago de impuestos y aportan a mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos garantizando seguridad social a sus trabajadores, debida reglamentación laboral, implementación de medidas sanitarias y ecológicas, entre otras (Galvis, Rodríguez y Ovallos, 2019), mientras el sector informal no lo hace.

En ese orden de ideas, la informalidad se le considera como una problemática socioeconómica y se formula como comercio informal en la medida que produce una especie de comercialización. Pero dejando de lado algunas dinámicas y normativas propias de la competitividad (Landázuri, 2021). De acuerdo con esta perspectiva, los trabajadores del sector informal no tienen mucho para aportar a la sociedad ni a la economía de un país, pues no se les considera productivos. Aunado a lo anterior, están expuesto a ciertos riesgos pues “no cotizan en sistema de salud y seguridad laboral ni en el sistema pensional, lo que disminuye el nivel de cobertura y los beneficios que pueden ofrecer los sistemas de protección social” (Urina y Chen, 2019, p. 8), por lo cual también podrían producir gastos estatales en atenciones subsidiadas.

En suma, según esa perspectiva, si un país tiene altos niveles de informalidad laboral, se pueden generar altos niveles de heterogeneidad y volatilidad en el mercado, lo cual puede producir un declive en la economía de un país (Urina y Chen, 2019). Ahora bien, hay que tener en cuenta que existen diferentes modalidades de informalidad tal como lo estipula el enfoque multisegmentario, los cuales pueden integrarse en un solo concepto de informalidad (Alvarado, 2018). Sin embargo, existe una figura que genera incomodidad social debido a sus características, a saber, el vendedor ambulante. Dicha figura es la más representativa debido a diversos factores, pero el fenómeno ha tenido mayor relevancia en países en vía de desarrollo.

### 3.2.2. *Vendedores Ambulantes*

Una de las modalidades informales más reconocidas es la figura del vendedor ambulante, debido a que se le relaciona con pobreza, subsistencia y al final se le marginaliza por su estado de informalidad (Castiblanco, 2018). A ello se le suma el hecho que sus actividades económicas se desarrollan en el espacio público, por lo cual se tiende a estigmatizar debido a que incomodan espacial y estéticamente a quienes se consideran ciudadanos y trabajadores formales, por lo que algunos de dichos ciudadanos recurren a las autoridades para expulsar (limpiar) los espacios comunes (Paternina, 2018; Ramírez, 2019). Para Ramírez (2019), esta perspectiva ciudadana se basa en la idea de mantener las calles limpias, incluso de vendedores pues son ellos quienes contribuyen a producir desechos sólidos, obstruyen el tránsito y a los peatones, forman desorden, no se les considera como higiénicos, entre otros. Entonces no solo se trata de una prevalencia por la higiene aséptica, sino que incluye la higiene estética y social. La población puede dar muchas razones para argumentar que los vendedores ambulantes representan una problemática social, económica, salubre, entre otros, y por ello mismo demuestran su inconformismo frente a las autoridades gubernamentales o sociales, lo cual lleva a determinadas intervenciones por parte de agentes policiales y/o estatales.

En ese orden de ideas, se evidencia que los vendedores ambulantes no solo se estigmatizan, sino que se realizan acciones contra ellos, pues se contraponen a la formalidad y luchan contra las normativas referentes a los espacios públicos. Los vendedores ambulantes se caracterizan por vivir del día a día y ofrecen productos o servicios básicos que en ocasiones carecen de ciertas garantías de calidad y tampoco tienen garantías laborales (Castiblanco, 2018). Por otro lado, dependen de la movilidad de la población para generar ventas o prestar sus servicios (Zambrano y Macías, 2021). No obstante, para Zambrano y Macías (2021) representan una parte importante de la economía

sobre todo a nivel local. Este sector suple algunas necesidades que las grandes empresas o los trabajos formales no brindan.

En ocasiones, los pobladores de una región o zona requieren productos o servicios en pequeñas cantidades o simplemente no se consiguen en los grandes mercados, pero que los vendedores ambulantes sí pueden ofrecer, ya que proveen insumos, partes de productos, servicios, repuestos, entre otros, al menudeo y sin la necesidad de un valor agregado por instalaciones o intermediarios (ya que generalmente su lugar de trabajo es en las calles). Por ello, Zambrano y Macías (2021) los consideran como un componente indispensable e integral de la economía urbana, sobre todo por el hecho de facilitar el acceso a algunos productos que en ocasiones están discontinuados o han salido del mercado. Por ello no solo forman parte de la economía de las ciudades, sino que también hacen parte de las dinámicas sociales pues su figura integra lo comercial y las relaciones sociales de una comunidad a nivel local. Pero como es una figura que está en todo el mundo y ciudades, igualmente se puede decir que se configuran dentro de una macroeconomía solo que no se conecta entre sí.

### ***3.2.3. Gestión pública e informalidad laboral***

En términos generales, el concepto de gestión pública hace referencia a las actividades y medidas tomadas por el poder Ejecutivo de un país con el fin de distribuir recursos y bienes del Estado de modo que se generen adecuadas prácticas administrativas y así cumplir con objetivos y metas trazadas por un gobierno (Román et al., 2018). Estas acciones se realizan con el fin de mejorar la atención a los ciudadanos poniendo al servicio instituciones y entidades públicas para prestar dicha atención (Jara et al., 2018). Una versión más actualizada de la gestión pública consiste en el hecho que los gobiernos deben implementar medidas administrativas y gerenciales que promuevan el bienestar social, el progreso, la perdurabilidad, condiciones de estabilidad y armonía

entre los diferentes sectores económicos y agentes sociales, dentro del marco de una economía global (Díaz, 2018). Esto implicaría, de acuerdo con Díaz (2018), que un gobierno tendrá que planificar estrategias para brindar servicios a los ciudadanos de forma consecuente con las nuevas dinámicas sociales y el acceso a las nuevas tecnologías. En últimas, para ofrecer servicios reduciendo la burocratización y tramitologías, lo que permitiría un mayor incentivo de participación ciudadana y, a su vez, un acceso equitativo a dichos servicios.

Con relación a la informalidad laboral, y teniendo en cuenta que en la actualidad existen las herramientas tecnológicas para atender más usuarios desde diferentes regiones de un país, la gestión pública tendría la posibilidad de incluir modelos de acceso a programas para los trabajadores informales que deseen formalizar su trabajo. En el contexto colombiano, se ha propuesto el CONPES 4011 como un incentivo para que los trabajadores y empresas informales puedan transformar sus actividades comerciales a emprendimientos y así se formalicen (CONPES, 2020). El término emprendimiento es la palabra a la que los actuales gobiernos están recurriendo para armonizar la brecha entre formalidad/informalidad con el fin de legalizar las actividades económicas de los trabajadores informales y así pueda incrementarse la cultura tributaria. Pero como se ha visto a lo largo de este capítulo, el impago de impuestos representa una ventaja para los trabajadores informales (sobre todo en el caso de los vendedores ambulantes), pues es un gasto menos en sus finanzas. En algunos casos es imposible dicho pago debido a que el producto de sus actividades económicas constituye lo necesario solo para la subsistencia (Ludmer, 2019; Landázuri, 2021). En ese sentido, las medidas tomadas por los gobiernos siguen sin estar acorde con las necesidades y problemáticas suscitadas por este fenómeno social.

### 3.3. Estudios previos

#### 3.3.1. Internacionales

Aunado a la anterior tesis, el artículo *Análisis del mercado laboral y el empleo informal mexicano* de Cota y Navarro (2015), se analiza el incremento de la informalidad en el mercado laboral mexicano, debido a que es un fenómeno social que va en aumento y su relación con políticas económicas neoliberales que han afectado principalmente a países latinoamericanos. Esto ha provocado la reducción de trabajadores manufactureros y desproporción en el aumento de la segmentación laboral. Por otro lado, también se ha evidenciado un aumento de trabajos relacionados con el sector de servicios y, a su vez, una mayor participación de mujeres en el mercado laboral, pero no se han mejorado las condiciones laborales. Es por esto por lo que el estudio de Cota y Navarro (2015) representa un referente indispensable para la actual investigación pues permite determinar los índices de informalidad a nivel latinoamericano.

En una apreciación respecto al trabajo en Perú, se puede tomar como referente el trabajo de grado de Machaca (2017) titulado *Determinantes De La Informalidad Laboral Y Brechas De Ingresos Entre Empleos Formales E Informales En El Perú, Periodo 2017*, en el que se investigan los determinantes de la informalidad laboral y las brechas diferentes en cuanto al ingresos de personas que trabajan en la informalidad respecto a quienes pertenecen a la población trabajadora formal en Perú. Para ello se recurrió a lo que allá se denomina Encuesta Nacional de Hogares del año 2017, con la cual se pudo recolectar la información necesaria para determinar los índices de informalidad y determinar los ingresos que dicha informalidad representa. La investigación se sustenta teóricamente en la teoría neoclásica de mercado trabajo y la teoría de segmentación laboral, lo cual es indispensable para la actual investigación, pues permite vislumbrar parámetros teóricos para abordar la actual temática. La metodología a la que recurre Machaca (2017) es el

estudio hipotético-deductivo, mediante la ecuación de Mincer. Para determinar la brecha de ingresos se usa la metodología de Oaxaca-Blinder. El estudio obtiene, como resultado, que uno de los principales determinantes de la informalidad está relacionado con los niveles de educación, pero igualmente a la experiencia laboral, al género, al incremento de microempresas. En cuanto a los ingresos se estableció, mediante los algoritmos, que la brecha existente entre la formalidad e informalidad es de 0.869, en el que el 30% de la brecha se fundamenta en la ventaja de las características individuales y el 54.1% se puede explicar por la discriminación.

En la tesis de Alvarado (2018) titulada *Empleo informal y mercados laborales multisegmentados en Perú*, se evalúan los altos índices de informalidad en Perú (durante el periodo 2012-2016) y las precarias políticas implementadas para amortiguar la problemática. Adicionalmente se analizan las formas de abordar el tema en algunos estudios académicos y las limitaciones que han tenido cuando se considera la heterogeneidad en el mercado laboral. En esta tesis de licenciatura se implementa un modelo que pretende verificar (incluso corregir) las hipótesis de segmentación y multisegmentación aplicadas a las dinámicas del mercado laboral, mediante el cálculo de personas que se dedican a la informalidad involuntaria y determina factores que han causado y reforzado la tendencia social a recurrir a trabajos informales. Para ello usa el modelo empírico en su metodología, al igual que el uso de estadísticas descriptivas. Los resultados de la investigación de Alvarado (2018) confirmaron la multisegmentación en los mercados laborales del país. A ello, el autor agrega que la educación y la carga familiar reduce los índices de informalidad en muchos casos. Este estudio aporta referentes teóricos y contribuye a corroborar que los mercados laborales están multisegmentados.

Como se ha visto hasta el momento, los niveles de educación influyen en la tendencia hacia la informalidad, por lo cual se deduce que hay un referente cultural en la problemática. Este aspecto

es abordado por Ynfante (2018) en su trabajo de grado titulado *Nivel de Cultura Tributaria y su Influencia En La Informalidad de los Comerciantes del Mercado Central De Morropón en el Periodo 2017–2018*, en el contexto de una provincia peruana. Allí se determinó la importancia de analizar la relación entre la informalidad laboral y el nivel de cultura tributaria en la provincia de Morropón, con el fin de realizar mejores planeaciones en el manejo y distribución de recursos en para el año 2018. En la investigación se establecieron dos variables de estudio, a saber, la cultura y conocimiento tributario, ambos relacionados con la informalidad: tributaria y de gestión. Todo ello con el fin de determinar si los niveles de cultura influyen en la informalidad de comerciantes recurrentes en el mercado central de la provincia de Morropón (en un periodo entre 2017 y 2018). El método que se usó fue la investigación mixta de tipo no experimental. Los resultados corroboraron que efectivamente existe una influencia entre la cultura tributaria y la informalidad pues entre los valores personales de la población estudiada no está el pago de sus obligaciones, es decir, opta por no cumplir tributariamente con sus deberes, por esta razón optan por trabajar en el sector informal. Esta investigación es de vital importancia para la actual investigación pues contribuye a determinar factores culturales que refuerzan la informalidad y aporta una visión de corte social respecto a una tendencia latinoamericana.

Un aspecto que ha resaltado es el hecho que la informalidad está relacionada con los niveles educativos del lugar y población donde se realizan los estudios. Un caso similar sucede en Ecuador. En el artículo *Sector informal en Ecuador: Perspectiva desde el escenario econométrico*, Ruesga, Pérez y Delgado (2020) analiza las causantes de que los ecuatorianos opten por el sector informal o, en otras palabras, en su artículo determina las probabilidades de la informalidad. Para ello, como metodología, recurre a los modelos econométricos logit y panel logit en la ENEMDU, con el fin de generar cifras claras respecto a la problemática. Los resultados del estudio determinaron que

existe una probabilidad del 85% para que un ecuatoriano ingrese al sector informal, teniendo como causantes de mayor probabilidad la cultura de los monocultivos en el campo, la ruralidad migratoria a las urbes, las altas brechas salariales, el bajo nivel educativo y la discriminación de género. Como se puede ver, los aportes de los autores coinciden con los aportes de los anteriores autores en cuanto al tema de los niveles de educación, pero así mismo, contribuye a entrelazarlos con otros factores, lo cual es indispensable tomar en cuenta a la hora de abordar la problemática de la actual investigación.

### ***3.3.2. Nacionales***

Dentro del contexto nacional, algunas investigaciones también se han interesado en el tema de la informalidad. Este es el caso del estudio *La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía* de Abello, Balseiro y Novoa (2006) quienes abordan las dinámicas de la economía informal (que en ocasiones pueden considerarse ilegales) en la que se incluye el transporte de pasajeros y la venta de minutos. El contexto del estudio está supeditado a la ciudad de Cartagena (Colombia). La metodología empleada consistió en un diagnóstico educativo y económico tomando como base fuentes secundarias. Para ello se recurre a la investigación cualitativa exploratoria y participativa. En este estudio se visibiliza que la informalidad está relacionada con los bajos niveles educativos lo que a su vez significa que la calidad educativa influye de forma proporcional en la competitividad de Cartagena. Este estudio es indispensable para la actual investigación debido no solo a los aportes contextuales sino al hecho que contribuye a corroborar que la educación influye en la informalidad lo que a su vez permite contrastar que es un fenómeno latinoamericano que incluye a Colombia. Igualmente, constituye

un referente propicio para establecer que la educación también influye en la competitividad de una región.

Los referentes expuestos hasta ahora han relacionado la informalidad con la educación, pero también es necesario remitir a las teorías que abordan la temática. En ese sentido, el artículo *Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano* de Uribe, Ortiz y Castro (2006), hacen un recuento de las dos principales teorías que hablan sobre la informalidad, a saber, la institucionalista y la estructuralista, con el fin de contraponerlas, pero a su vez armonizarlas y así desarrollar una teoría más amplia y apegada a la realidad contextual. Para ello se recurre a las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares en sus módulos de informalidad, años pares del período 1988-2000. De acuerdo con dichas cifras, los autores concluyen que son consistentes con la teoría que proponen. El artículo, como se puede evidenciar, es consecuente con la temática de la actual investigación ya que permite obtener un referente histórico (en cuanto a cifras) de la problemática abordada.

En ese mismo orden de idea, el artículo *La Informalidad Laboral en América Latina: ¿Explicación Estructuralista o Institucionalista?*, de Jiménez (2012), también aborda la problemática tomando como base las dos principales teorías al respecto y de qué manera serían aplicables para el contexto colombiano. En el texto se analiza la informalidad para determinados países latinoamericano junto a una directa comparación con Colombia, con el fin no solo de contrastar sino de determinar el comportamiento del fenómeno de estudio. Para ello se recurrió a una metodología de enfoque mixto, mediante un ejercicio econométrico. El artículo concluye que, para cuando se realizó el estudio, el sector informal estaba aumentando sobre todo en países con economía en vía de desarrollo (como es el caso de Colombia). Adicionalmente, la autora considera la importancia de seguir analizando y estudiando el fenómeno y propone que un modelo adecuado

para su estudio es el econométrico. Lo anterior contribuye a la actual investigación en la medida que brinda ciertos parámetros teóricos y de medición con los cuales podría abordarse la temática.

En busca de las causas de la informalidad, se puede hallar el artículo *La Informalidad Laboral: Causas Generales* de Sandoval (2014). Tomando como referente las teorías clásicas que abordan el tema del desempleo y su relación con la informalidad, contribuye a la comprensión de las causas fundamentales de la informalidad, con el fin de dar una explicación más actualizada. Para ello, se recurrió a la metodología empírica mediante la recolección de estadísticas internacionales, contrastando las cifras de países altamente industrializados con las de países menos industrializados. Es así que el autor pudo constatar que las teorías clásicas (de corte marxista) referentes al desempleo no son suficientes para la explicación del fenómeno y la informalidad en economías contemporáneas. Este es un aporte para la actual investigación en la medida que da a entender la necesidad de abordar la problemática desde un punto contextual y que algunas solo pueden ser aplicadas para ciertos tipos de economías.

Por otro lado, un antecedente que estudia el fenómeno de la informalidad es el de Rodríguez y Dussán (2018), titulado *La informalidad empresarial, evolución literaria que denota un fenómeno complejo*. El artículo tiene como objetivo el análisis de la evolución investigativa de la informalidad empresarial y así hallar las posibles causas del fenómeno. Por esta razón, el análisis incursionó en contrastar y encontrar puntos en común entre Colombia y otros países de la región que tienen similitudes socioeconómicas. Para ello, la metodología empleada consistió en la Revisión Sistemática, lo cual implica que tuvo un carácter exploratorio. Este estudio bibliométrico pudo concluir que el tema es de gran interés (sobre todo en los años 90) en los que se concluye que una de las causas principales de la informalidad está supeditada al hecho que las empresas no pueden generar empleo, no obstante, también se halló que no es el único enfoque de estudio ni la

única causa pues factores gerenciales también inciden en el fenómeno social de la informalidad. Adicionalmente, se concluye que, a pesar de ser un tema abordado ampliamente, se requieren futuras investigaciones que puedan incluir otras perspectivas más actualizadas (de acuerdo con nuevos descubrimientos sociales y científicos) que permitan ampliar la visión del fenómeno.

## **4. Objetivos**

### **4.1. Objetivo general**

Realizar un análisis de las acciones gubernamentales realizadas entre 2012 y 2019 para contrarrestar la informalidad laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Analizar los planes de desarrollo gubernamentales en materia de informalidad laboral en el periodo 2012-2019.
- Realizar un análisis comparativo de cada periodo gubernamental que nos permita identificar la continuidad, avances o retrocesos de la informalidad laboral durante las administraciones municipales del periodo 2012-019.
- Identificar las acciones realizadas por los gobiernos locales para combatir la informalidad laboral generada por la migración venezolana.
- Formular recomendaciones para la elaboración de una política pública orientada a la disminución de la informalidad laboral en el casco urbano de Bucaramanga.

## 5. Metodología

**Recopilación de Información Primaria:** Como información primaria comprenderá, la que se solicitará mediante oficio a la Administración Municipal en lo que respecta a planes de desarrollo, Planes de Acción, Políticas Públicas, programas, proyectos, actividades y metas alcanzadas para disminuir la informalidad laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga para los periodos de 2012-2019.

**Información Secundaria:** La información que se pueda recopilar en Revistas, artículos, Datos DANE, estadísticas sobre el tema, medios cibernéticos.

**Información Bibliográfica:** Revisión de otros Trabajos de Grado, con el fin de no repetir estudios sobre el mismo tema y obtener datos de autores que me ayuden con el estudio a realizar.

**Análisis cualitativo:** Analizar la información que se obtenga tanto de la administración Municipal de Bucaramanga, como de artículos, revistas, datos DANE, Otras Tesis de grado, y otros, con el fin de realizar un cuadro comparativo de las acciones realizadas por cada una de las administraciones, y de esta manera formular o realizar algunas sugerencias para la elaboración de una política pública, en procura a disminuir la informalidad el casco urbano del Municipio de Bucaramanga, y de esta manera también se tienda a mejorar las condiciones de vida de estas personas que están involucradas en la Informalidad.

**Análisis cuantitativo:** Aplicar Estadística Descriptiva, a los resultados de la información obtenida.

Realizar Recomendaciones para lograr disminuir la informalidad laboral a nivel local, con el fin de que se pueda contribuir a formular Políticas públicas específicas al respecto.

## **6. Resultados**

En el presente capítulo se exponen los resultados que surgieron a partir de la investigación y el análisis de los objetivos propuestos, teniendo en cuenta que el objetivo general consistió en realizar un análisis de las acciones gubernamentales realizadas entre 2012 y 2019 para contrarrestar la informalidad laboral en el casco urbano del municipio de Bucaramanga. Para ello, en un primer momento se realiza el análisis de los Planes de Desarrollo Gubernamentales, los cuales sirven como base para comparar las propuestas de acción que realizaron la administración Bohórquez y la administración Hernández, con el fin de determinar cómo cada una abordó el fenómeno social estudiado en la actual investigación. Posteriormente, se realiza la comparación de los procesos gubernamentales durante el periodo 2012-2019, empezando por una exposición de lo estipulado a nivel nacional, para aterrizarlo a nivel del casco urbano de Bucaramanga, incluyendo las tasas de desempleo, ocupación, subempleo e informalidad dentro de un periodo de 2010-2020, tanto de Bucaramanga como de Pereira, lo que posibilita una comparación más global del fenómeno. Por último, el capítulo concluye con recomendaciones para la elaboración de una política pública direccionada a solventar las falencias de anteriores gobiernos locales (a partir de sus experiencias, aciertos y desaciertos), que sean acorde con el contexto bumangués, sus necesidades, posibilidades de implementación, brindando ideas de integración de la informalidad con el entorno urbanístico del casco urbano de Bucaramanga.

### **6.1. Análisis de los Planes de Desarrollo Gubernamentales**

Para determinar la gestión pública realizada en el casco urbano de Bucaramanga durante el periodo de 2012 a 2019, es necesario remitirse a documentos en los que estén consignadas las medidas tomadas y que permitan analizar su pertinencia, sus falencias y buenas prácticas, en ese sentido, los planes de desarrollo representan una fuente primaria que reúne diversos aspectos

respecto al tratamiento del trabajo informal en Bucaramanga. A su vez, de acuerdo con Berrio y Bran (2019), permite un análisis más amplio frente al fenómeno social de la informalidad laboral, ya que facilita consolidar un análisis referente a dicho fenómeno de forma más específica mediante casos que contribuyan a la profundización de su estudio, mediante una primera perspectiva, a saber, las cifras y planeaciones por parte de los gobiernos locales. Por ello, el primer objetivo específico planteado en la actual investigación consistió en analizar los planes de desarrollo gubernamentales en materia de informalidad laboral en el periodo 2012-2019, con el fin de estimar las dinámicas y desarrollo de la gestión pública referente a dicho fenómeno y su aplicación en el contexto del casco urbano de Bucaramanga.

En un primer momento, habría que determinar un referente de las propuestas a nivel nacional que permita dimensionar las condiciones y propuesta del gobierno nacional y así lograr una perspectiva más amplia de las propuestas gubernamentales de las administraciones de Bucaramanga en el periodo que compete a la presente investigación. En ese sentido, puede hallarse evidencia al respecto (a nivel nacional) mediante los planes de desarrollo que cubren del periodo 2012-2019. El DNP 2010-2014, estimó que dos terceras partes de persona trabajadoras son informales y considera que es una población con calidad de empleo deficiente y es considerado como un obstaculizador de la productividad nacional, por ello, en el documento se propuso reducir la informalidad laboral nacional del 61,1% (en 2009) a un 54,4% (2014), mediante un proceso de transición hacia la formalización tanto de trabajadores como de empresas informales (DNP, 2011). Para ello plantean lineamientos estratégicos mediante una política salarial y una comisión intersectorial para la formalización que consiste en mejorar los niveles de productividad, protección social y fiscal, con el propósito de “articular y armonizar las políticas sectoriales que

impactan la formalización laboral” (DNP, 2011, p. 130) y así interconectar empresas y trabajadores con la macroeconomía.

Lo anterior implicaría formas de vinculación laboral en las que se fomentaría reformas institucionales mediante incentivos que impulsarían la generación de empleo que incluyen la reducción en la rotación de empleos e implementación de tecnologías (DNP, 2011), adicionalmente, se planteó la aplicación de un código sustantivo de trabajo que pretendía establecer diálogos entre organizaciones de trabajo y gremios empresariales, con el fin de reducir procesos y trámites innecesarios (DNP, 2011). De igual forma, realizar modificaciones jurisprudenciales que faciliten las condiciones de trabajo y derechos laborales (DNP, 2011) que brinden herramientas jurídicas para señalar las falencias que se dan tanto en la planificación como en la implementación de las medidas que estén direccionadas a abordar y solventar el fenómeno social. Anudado a lo anterior, se planteó una simplificación tributaria para impulsar la formalización empresarial, en otras palabras, las anteriores propuestas dentro de las planeaciones constituyen direccionamientos de reducir la informalidad laboral y empresarial mediante una armonización entre diversos factores, de manera integradora (es decir, integrar diversos sectores económicos).

La conformación de esta estructuración e intento por reducir la informalidad mediante la formalización de los sectores, prometía solventar algunas brechas punitivas y económicas que afrontaba el país. Esto se puede constatar en el hecho que, de acuerdo con Vásquez y Agudelo (2021)

Haciendo un recorrido histórico desde inicios del siglo XXI sobre esta variable en Colombia, se encuentra que para el año 2000 la cifra de informalidad se ubicaba en un 48.5%. En el año 2005 se estimó que un 48.5% de la población trabajadora lo hacía de

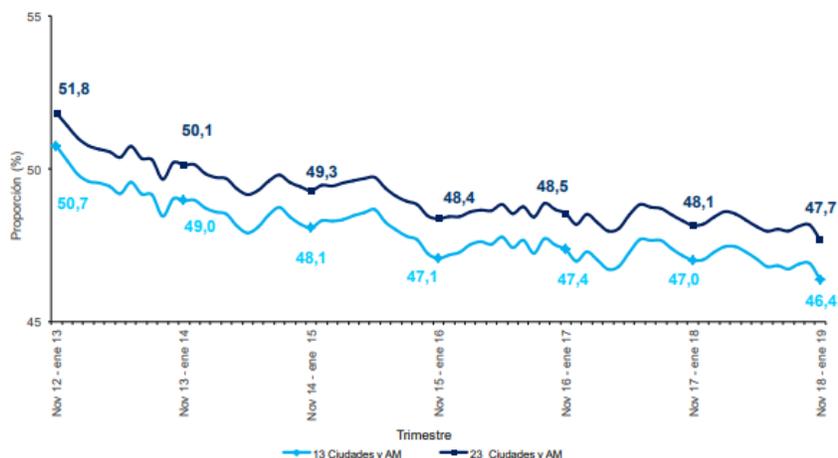
manera informal (...). En este lapso se ve una estabilidad de este indicador. Sin embargo, para el año 2010 esta variable se encontraba en el 51.3%, relacionando este aumento con el descenso de la tasa de desocupación. (p. 14)

Hay que tener en cuenta que el periodo de 2002-2010 los índices no tuvieron mayor variabilidad. Sin embargo, como se puede apreciar en la anterior cita, para el momento que hay cambio de administración, puede especularse que había empezado un aumento en la disminución de la tasa de desocupación.

Valdría recordar que el PND 2010-2014 y el del 2014-2018 fue propuesto después de un cambio en administrativo a nivel nacional que había tenido como antecedente un doble mandato anterior, de lo cual se puede suponer que debió cambiar un paradigma de ocho años de mandato y su forma de abordar el fenómeno, por lo cual será necesario analizarlo a continuación. El impacto del PND 2010-2014 se puede apreciar para el año 2015 pues “el índice de informalidad fue de un 49.7%, 0.4 puntos porcentuales por encima del año anterior y este aumento se le asocia a la desaceleración en la generación de empleo formal” (Vásquez y Agudelo, 2021, p. 14). Es decir, aunque no alcanzó los márgenes de la anterior administración, sí se logró regular los índices referentes al fenómeno social abordado en la actual investigación, en suma, el PND 2010-2014 buscaba asociar a diferentes sectores con el fin de entrelazar procesos y, a su vez, un intento por reducir los trámites burocráticos que han caracterizado la formalización de empresa y trabajo. De igual forma, también fue una manera de amortiguar el aumento de la informalidad generada en la anterior administración.

#### **Figura 4.**

*Informalidad laboral. Bucaramanga, 2012-2019*



*Nota.* Tomado de DANE (2019, marzo13, p. 1). Los resultados que se pueden observar son referentes a la transición de años en un periodo de 2012-2019.

De acuerdo con el boletín técnico del DANE (2019), publicado el 13 de marzo de 2019, basado en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, en la transición entre 2016 y 2017 se evidencia que hubo una reducción de la informalidad de entre el 47% y el 48,2%. Aunque las cifras oscilan constantemente, para la transición de 2017-2018 los resultados son los mismos de la transición anterior, por otro lado, en la transición entre 2018-2019 las cifras disminuyeron entre un 46,4% y un 47,7% (ver Figura 4), lo que permite evidenciar la posibilidad de que la implementación de los planes de desarrollo haya tenido efectividad, quizá por el cambio de paradigma en su forma de abordaje. Con el conjunto de datos anteriormente expuesto, se puede apreciar que durante el periodo 2010-2018 hubo una reducción casi constante de la informalidad en Bucaramanga, pero ahora valdría preguntar: ¿qué propuestas se realizaron para el caso de Bucaramanga desde 2012 hasta 2019?

### **6.1.1. Administración Bohórquez 2012-2016**

Durante la administración del alcalde Luis Francisco Bohórquez se propone el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2012-2016, en el cual se considera la venta ambulante de forma

## INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA

despectiva considerándola como algo peyorativo, pues se concibe que genera caos en el espacio público y como un obstructor del eje peatonal (Alcaldía de Bucaramanga, 2013). Bajo ese precepto, la mirada de la administración de Bohórquez consideró la venta ambulante como una forma de comercio ilegal que impide el libre tránsito de peatones, lo cual indica que la preocupación de la alcaldía de Bohórquez se centró mayormente en recuperar el espacio público. En otras palabras, la venta ambulante es considerada como una modalidad de invasión a dicho espacio, tal como lo estipularon González y Ortiz (2019), dejando sentada una política de discriminación, incluso de segregación que daría continuidad a la visión peyorativa que se ha venido generalizando respecto a las actividades económicas sustentadas en la informalidad. Por ello, la Alcaldía de Bucaramanga (2013) considera la necesidad de “Brindar una solución viable a la problemática presentada en la ciudad con los vendedores ambulantes y estacionarios para que nuestra ciudad se vea más atractiva y acogedora” (p. 125), de lo cual se puede suponer que la principal preocupación de la administración fue embellecer la ciudad.

En ese sentido, se trata una preponderancia estética dejando de lado aspectos socioeconómicos latentes en el fenómeno que representa la informalidad laboral (Urina y Chen, 2019), y quizá, por esta razón, la Alcaldía de Bucaramanga (2013) propone la implementación de programas en los que se reintegren a los vendedores informales a procesos de formalización. Una de las estrategias fue consolidar ejes comerciales que posibiliten armonización con el entorno urbano mediante capacitaciones con el fin de que sus actividades económicas se transformen en emprendimientos, lo cual coincide con lo estipulado por Castiblanco (2018), cuando menciona que, a pesar de que la economía informal representa una importante dinámica económica para las familias que no tienen más opciones. O que básicamente se han desempeñado laboralmente de manera informal y que en términos generales representa una de las bases para la economía de

países latinoamericanos, lo cual pocas veces es vista con buenos ojos por los gobiernos, incluso por algunas personas que no ejercen la informalidad y no sienten empatía por las necesidades de los vendedores ambulantes.

En suma, como se ha podido apreciar, el tratamiento de la informalidad laboral en Bucaramanga ha parecido idílico en el papel y en el discurso, por ejemplo, durante la administración de Bohórquez se elaboraron planeaciones para afrontar el fenómeno social, pero como se ha visto, bajo un discurso peyorativo de esta labor respecto a la función social que ejerce dentro de la sociedad y relación con problemas de orden público, entre otras. Estas dieron como resultado la necesidad abordar dicho fenómeno como una situación que debía erradicarse, invisibilizarse o separarse del ámbito ciudadano cotidiano (pues no armonizaba con la estética de la urbe), por ello, se idearon propuesta para desplazar del centro de la ciudad a los vendedores ambulantes mediante reubicaciones, delimitaciones del espacio público, entre otros, que al final terminó en enfrentamiento entre vendedores informales y fuerza pública.

#### ***6.1.2. Administración Hernández 2016-2019***

Con el cambio de administración en Bucaramanga (es decir del exalcalde Rodolfo Hernández Suárez), se propone el Plan de Desarrollo Municipio de Bucaramanga 2016-2019, mediante el acuerdo 006 del 13 de junio de 2016, el cual cambia un poco la perspectiva debido a que interconecta el fenómeno con otros aspectos sociales. Esta toma como base la falta de oportunidades laborales para determinar que, además de provocar índices de desempleo, también se generan violencias estructurales tanto en las dinámicas de la urbe como en los núcleos familiares, aun así, sigue considerando los vendedores ambulantes como un problema de invasión del espacio público. Por ello, propone el fortalecimiento de las redes comunicativas entre la

ciudadanía y la administración con el fin de establecer un mayor acceso a información y mayores posibilidades de comunicar quejas, reclamos, propuestas y alternativas.

En ese sentido, el plan de desarrollo contribuyó a la apertura de canales comunicativos con el fin de facilitar que los ciudadanos pudiesen solventar sus dudas, inquietudes y realizar solicitudes relacionadas con el tema de la informalidad (siempre y cuando estos acaten las normativas y responsabilidades exigidas y planteadas por el Acuerdo 006 de 2016). Esto indica que el tratamiento de la informalidad estaría encaminada a un sentido más social pues, aunque mantiene la visión de marginalidad frente al fenómeno, es claro que su intención fue abordarlo de manera integral y comunitaria. Es decir, integrar a la comunidad en los procesos de transición dejando espacio para el dialogo y proposiciones por parte de la misma. En ese sentido “se contempló la dimensión de sostenibilidad urbana, la cual contiene la política pública de movilidad vial y peatonal” (Torres, 2019, p. 36), entonces, se abre la posibilidad de implementaciones adecuadas y buenas prácticas. Sin embargo, es necesario evaluar primero los procesos gubernamentales de cada periodo y así compararlos.

Como se pudo apreciar, con el cambio de administración (la administración de Hernández) el enfoque y perspectiva de la informalidad laboral está sustentada en un paradigma similar a la anterior administración, ya que también se aborda desde una noción de problemática de orden público. No obstante, la diferencia consiste en su tratamiento, pues las políticas y planeaciones se conformaron de manera que integraron aspectos sociales (la necesidad económica de los vendedores ambulantes, la situación de marginalidad en la que viven, entre otros factores relacionados). Esto permitió avances en términos de mayor información sobre los procesos, al igual que en la apertura de canales comunicativos, apertura a diálogos entre vendedores y entidades, entre otros mencionados anteriormente. Igualmente, contribuyó en mejorar la

redistribución y reubicación de los directos implicados, y un referente de la posibilidad de conformar redes comunicativas que faciliten establecer acuerdos mutuos entre las partes. Sin embargo, el tratamiento o aplicación de las normas, también trajo consigo confrontaciones entre fuerza pública y vendedores ambulantes, pero fue posible la resolución de conflictos mediante las mesas de diálogo, lo cual no deja exento el hecho que las fricciones seguían latentes y que los resultados finales no fueron totalmente óptimos.

En ese orden de ideas, se puede decir que la diferencia administrativa entre Bohórquez y Hernández representan un avance en materia de discursos, planeaciones. Pero en la práctica todavía faltaron algunos aspectos claves (como reubicación adecuada, socialización de las medidas, canales comunicativos, entre otros) para solventar falencias y brechas. En el caso específico de la administración 2016-2019, aunque se integraron aspectos sociales (lo que también representa un avance), se podría considerar que no se logró integrar totalmente la venta ambulante con la arquitectura urbana ni la cotidianidad bumanguesa.

## **6.2. Comparación de los Procesos gubernamentales del periodo 2012-2019**

### ***6.2.1. A nivel nacional***

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022a), la proporción de informalidad para el trimestre móvil septiembre-noviembre 2022 fue de 58,2% a nivel nacional, lo cual se refleja, por ejemplo, en el hecho que en Colombia seis de cada 10 trabajadores laboran con un empleo informal (DANE, 2022a), lo cual hace que las cifras sean preocupantes. Teniendo en cuenta que la definición adoptada por el DANE (2022a), referente a la informalidad laboral, consiste en aquella ocupación donde no hay relación laboral registrada, en la que los trabajadores tienen menor o ninguna protección social y en donde el ingreso es irregular, entre otros criterios. En otras palabras, es el tipo de ocupación o relación laboral que no ha sido

## INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA

registrada, en la que los trabajadores tienen una protección social inexistente o por debajo de lo legal. De acuerdo con los datos mencionados anteriormente, se evidencia existe una evidente disparidad laboral y social que actualmente afronta el país.

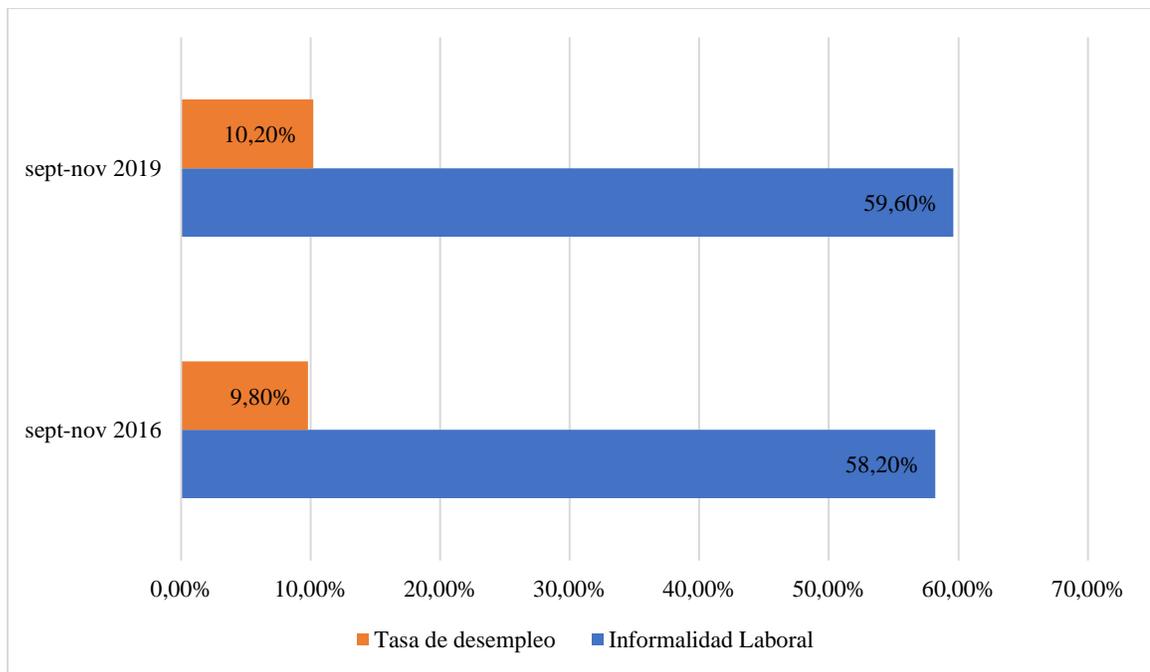
Y esto se agrava ante la invariabilidad, ya que las cifras de mercado laboral presentadas por la entidad no variaron significativamente frente a la medición del año 2021. Otro dato que se podría anexar es el hecho que, en cuanto a la segmentación por géneros, los hombres están mucho más ocupados informalmente. Sin embargo, esto no implica que haya más mujeres trabajando formalmente, pues la disparidad de género se puede evidenciar dentro de las empresas (puede que una de las causas sea que las mujeres se encarguen de labores hogareñas o se ocupen más dentro del sector quinario, y por ello no se les visibiliza de la misma forma dentro del sector informal). Los datos anteriormente expuestos contextualizan el actual estado de la informalidad a nivel nacional, lo que también permite dar el paso a la división (también a nivel nacional) entre los periodos estudiados, a saber, 2012-2016 y 2016-2019, por ejemplo, en el primer periodo, el DANE (2015) informa que la proporción de ocupados informales fue, en el 2012 del 62,3%, en el 2013 del 64,3%, en el 2014 del 63,2% y en el 2015 de 58,2%.

Esta disminución fue el resultado de reformas al mercado laboral, planeaciones nacionales enfocadas en reducir la informalidad y mejorar el acceso de los trabajadores a los beneficios sociales, lo que en cierta medida amortiguó por una temporada el fenómeno (Quejada et al., 2014). Para el caso del segundo periodo, la variabilidad disminuyó (esto no quiere decir que las cifras sean alentadoras) pues, de acuerdo con el DANE (2022a), la tasa de informalidad laboral pasó de 58,2% en septiembre-noviembre de 2016 a 59,6% en el mismo periodo de 2019, lo cual significa un aumento de 1,4% en la tasa de informalidad laboral entre 2016 y 2019. Además, según la misma fuente, la tasa de desempleo aumentó de 9,8% en 2016 a 10,2% en 2019, lo que indica un deterioro

en el mercado laboral colombiano durante este periodo 2016-2019, pero a su vez representa una inestabilidad en la economía colombiana, el cual debió afrontar los retos dejados por la administración anterior. Como se dijo, la administración de dicho periodo implementó medidas de amortiguación frente al fenómeno de la informalidad, atajando el evidente declive y el desmesurado incremento del sector informal.

**Figura 5.**

*Tasas de informalidad laboral y desempleo. Colombia, 2016-2019*



**6.2.2. Bucaramanga**

En el caso específico de Bucaramanga, según el DANE (2019), entre los años 2012 y 2019, la tasa de desempleo disminuyó del 10,6% a 8,2%, lo cual representa un avance en materia de empleos. Sin embargo, la proporción de ocupados informales aumentó de 47,6% a 58,2%, lo cual significa que la informalidad laboral aumentó en 11 puntos porcentuales durante este periodo. Lo anterior representa una aparente paradoja en la medida que se puede suponer que un menor desempleo debería ser absorbido por un aumento del empleo formal, para que estas personas

tengan las protecciones legales que corresponden, lo cual no sucedió, ya que mientras el desempleo disminuyó, la informalidad aumentó. No obstante, no es de extrañar, ya que es posible que la migración venezolana haya incidido en las cifras. De acuerdo con Rueda (s.f.), de

(...) los 43.132 migrantes que permanecen en Bucaramanga, según datos de la plataforma R4V y Migración Colombia, se localizan en su mayoría en sectores de la ciudad cuya estratificación socioeconómica corresponde a población de bajos recursos. El 28 % se ubica hacia el sector denominado como Ciudad Norte, el 10 % en Morrórico y el 15 % en el sector que bordea la escarpa occidental de la meseta.

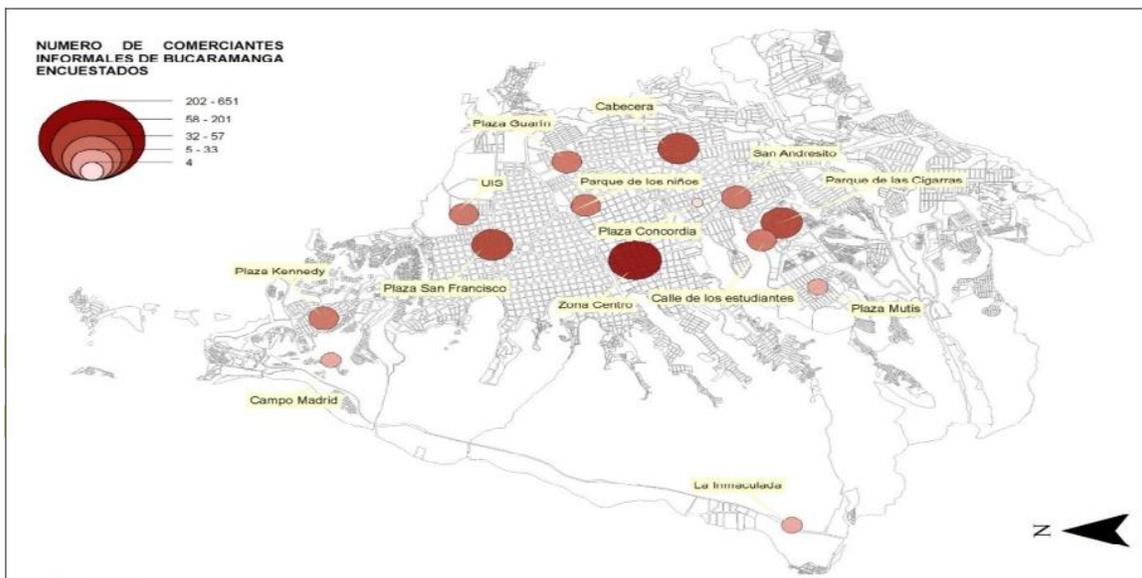
Por ejemplo, “El número de migrantes para julio de 2019 en el departamento era de 69.159 y en Bucaramanga de 37.978” (Chacón y Ramírez, 2020, p. 113), a lo que se le puede acuanar, según Bonilla et al. (2021), que “es alto el porcentaje de migrantes que tiene intención de establecerse de manera indefinida en Bucaramanga (71%)” (p. 7). Por otro lado, de acuerdo con los datos de Plataforma R4V Colombia y Migración Colombia a 31 de enero de 2021 en Bucaramanga hay 41.132 venezolanos, lo que representa una cifra alta, teniendo en cuenta que para ese año la ciudad contaba con una población menor a 516.460 (DANE, 2020a). Adicionalmente, según el *Documento Bases Estratégicas Plan de Desarrollo Institucional 2019-2028* de la Universidad de Santander [UDES] (2018), el número de estudiantes graduados de universidad en Bucaramanga aumentó significativamente en ese periodo, pues entre 2012 y 2019, la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) graduó un total de 16.132 estudiantes.

Los estudios realizados por la UDES (2018) indican que el promedio de graduados fue de 1.834 estudiantes cada año entre los años 2012 y 2019 y, según el mismo informe, el mayor número de graduados se encontró en el año 2016, con 2.212 estudiantes. De esto se podría suponer que, por un lado, gran parte de la población migrante se instaló en la ciudad como vendedores

ambulantes para subsistir, por otro lado, que la gran cantidad de estudiantes graduados seguramente ocuparon puestos laborales formales, lo que en sumatoria influenciaría en las cifras mencionadas líneas atrás, a saber, que el desempleo disminuyó, pero la informalidad aumentó. Ahora bien, de acuerdo con las cifras, sería pertinente exponer la distribución y densificación de los comerciantes informales para comprender un poco mejor el panorama. La siguiente imagen representa los lugares dónde mayormente se reúnen los vendedores ambulantes de Bucaramanga:

**Figura 6**

*Zonas críticas de comerciantes informales de Bucaramanga 2016*



*Nota.* Tomado de ORMET (2016, p. 31).

En la imagen se puede apreciar que es en el centro de la ciudad el lugar en el que más vendedores ambulantes se conglomeran, a pesar de que sus calles son relativamente estrechas y que las plazas y plazuelas existentes dentro del centro no son de gran tamaño y no tienen zonas delimitadas o específicas para las ventas ambulantes. En ese sentido, los lugares que no son totalmente aptos para el comercio informal son aquellos en los que precisamente se acumulan más vendedores, y es de suponer que las zonas donde más se agrupan los vendedores ambulantes se

deba al hecho que son lugares en los cuales hay mayor tránsito de personas (ya sea porque se concentran estudiantes de universidades y colegios, son centros administrativos empresariales o gubernamentales, entre otros), por lo que trabajadores, transeúntes o estudiantes acceden a los productos ofrecidos por estos vendedores. De allí que se presuponga la necesidad de adecuar debidamente los espacios públicos para permitir una armonización entre dichos vendedores con el espacio urbano, adicionalmente, partiendo de lo expuesto y analizado en el actual apartado, es posible pasar a realizar los comparativos en cuanto al tratamiento del fenómeno entre los dos periodos.

### ***6.2.3. Tasas de desempleo, ocupación, subempleo e informalidad***

Para poder comprender y contrastar las cifras referentes a informalidad, es importante exponer el porcentaje de desempleo, subempleo y ocupación e informalidad, así mismo, comparar estas cifras con la de otra ciudad con el fin de evidenciar la situación de Bucaramanga en el periodo 2012-2019. Para la comparativa entre ciudades, se elige a Pereira, ya que, al igual que Bucaramanga, tiene una economía estable, pero no está en los primeros lugares del ranking de las económicas más competitivas del país, como es el caso de Medellín, Tunja o Bogotá “según el índice del 2022 elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario” (Redacción El Tiempo, 2022). Por otro lado, en el año 2022, de acuerdo con Redacción El Tiempo (2022): “Con una puntuación de 6,26, Bucaramanga se ubicó en cuarto lugar, seguida de Manizales, con 6,21, Barranquilla, con 5,97, y Pereira, con 5,95”, entre las ciudades más competitivas, lo que indica que Pereira tiene un margen de estabilidad comparable con Bucaramanga, de allí que sea propicio contrastar las cifras de las dos ciudades en tasas de desempleo, ocupación, subempleo e informalidad.

### 6.2.3.1. Tasa de desempleo

Entre 2012 y 2019, la tasa de desempleo en Bucaramanga varió entre 9,6% y 12,8%, por ejemplo, en enero de 2019, la tasa de desempleo fue de 12,8%, lo que representó un aumento de 1 punto porcentual respecto al mismo mes de 2018 (11,8%) (DNP, 2019). De acuerdo con el ICER (2012) la tasa de desempleo en Colombia durante 2012 fue de 10,4%, mientras Bucaramanga tuvo la tasa de desempleo más baja entre las ciudades con 7,7%, mientras que Pereira tuvo la más alta con 15,5%. La tasa de desempleo nacional también bajó levemente a 9,6% desde el 9,8% de diciembre de 2011, pero aumentó con respecto a noviembre cuando marcó un 9,2%. A finales de 2012 había 2.394.000 desempleados, mientras que un año antes había 2.426.000 lo que implicaba un descenso de 32.000 (ORMET, 2013), por otra parte, según el ICER (2012), Santander tuvo una tasa de desempleo de 7,8% en 2012, la cual disminuyó un punto porcentual con respecto a la de 2010 y aumentó solo dos décimas con respecto a la del año anterior.

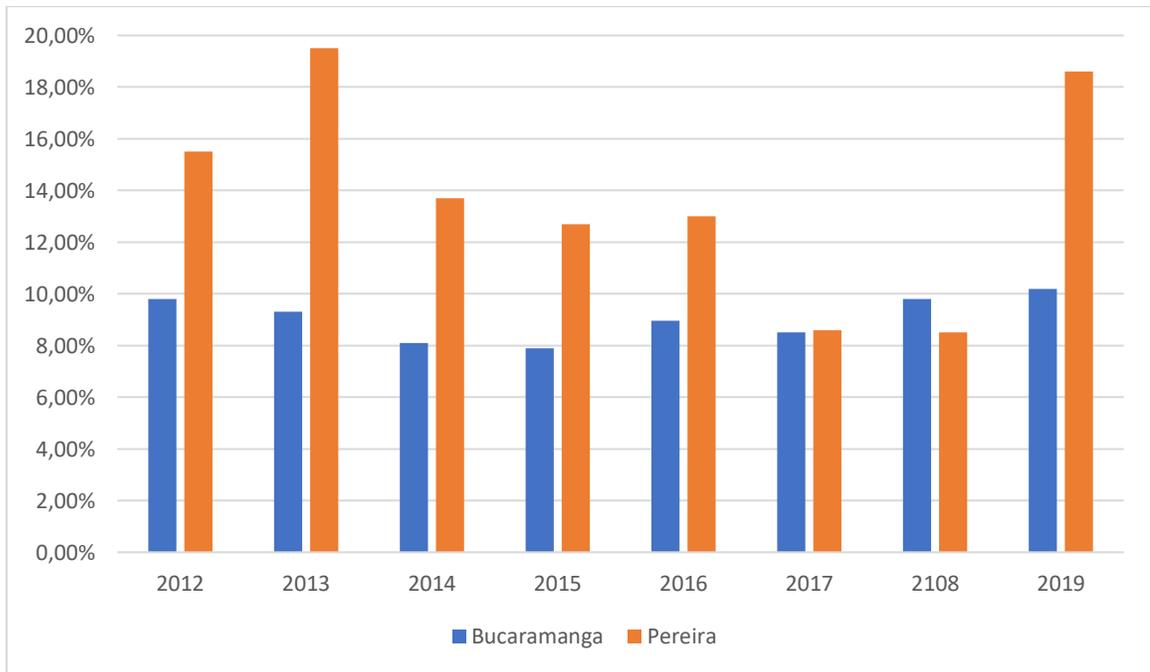
En resumen, la tasa de desempleo de Bucaramanga en Colombia durante el año 2012 estuvo en su nivel más bajo entre las ciudades con solo una tasa de 9,8%, por otro lado, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de 2013, la tasa de desempleo de Bucaramanga fue de 9,3% durante el año 2013 (Bermúdez et al., 2013), mientras que la de Pereira fue de 19,5%. Así mismo, Según cifras provisionales del DANE, la tasa de desempleo de Bucaramanga en 2014 fue de 8,1%, la cual es una tasa menor a la reportada el año anterior, lo que significa que hubo una disminución en la tasa de desempleo, indicando un mejor desempeño económico en la región (ICER, 2016), mientras que la de Pereira fue de 13,7%. Para el año 2015 fue del 7,9%. Esta tasa fue la más baja de los últimos años, y fue inferior a la tasa de desempleo reportada el año anterior y para el 2016 fue de 8,9 % (ICER, 2016), cifra que representa un descenso de 0,7 puntos

porcentuales con respecto al año anterior. Pero la de Pereira fue, para el 2015, de 12,7% y en el año 2016, de 13%.

En 2017, la tasa de desempleo de Bucaramanga se redujo a 8,5%, lo que la convirtió en una de las áreas metropolitanas de menor desempleo del país, según los datos del DANE (2020a) y del DNP (2018a), mientras que la de Pereira, durante el trimestre móvil octubre-diciembre de 2017, fue del 8,6%. Consecutivamente, la tasa de desempleo de Bucaramanga en el año 2018 fue de 9,8% y en 2019, la tasa de desempleo de Bucaramanga fue de 10,2%, aumentando 1,4 puntos porcentuales frente a 2018 (DANE, 2020a), en comparación con Pereira, que el 2018 fue de 8,5% y en 2019 de 18,6%. Según el DANE, en el último trimestre del 2021 la tasa de desempleo fue 10% (Alcaldía de Bucaramanga, 2022). De acuerdo con las cifras anteriormente mencionadas, es posible realizar una comparativa entre ambas ciudades, para posteriormente incluir otra gráfica con un periodo más extenso (2010-2020) referente exclusivamente a Bucaramanga y realizar un comparativo entre las administraciones Bohórquez/Hernández.

**Figura 7.**

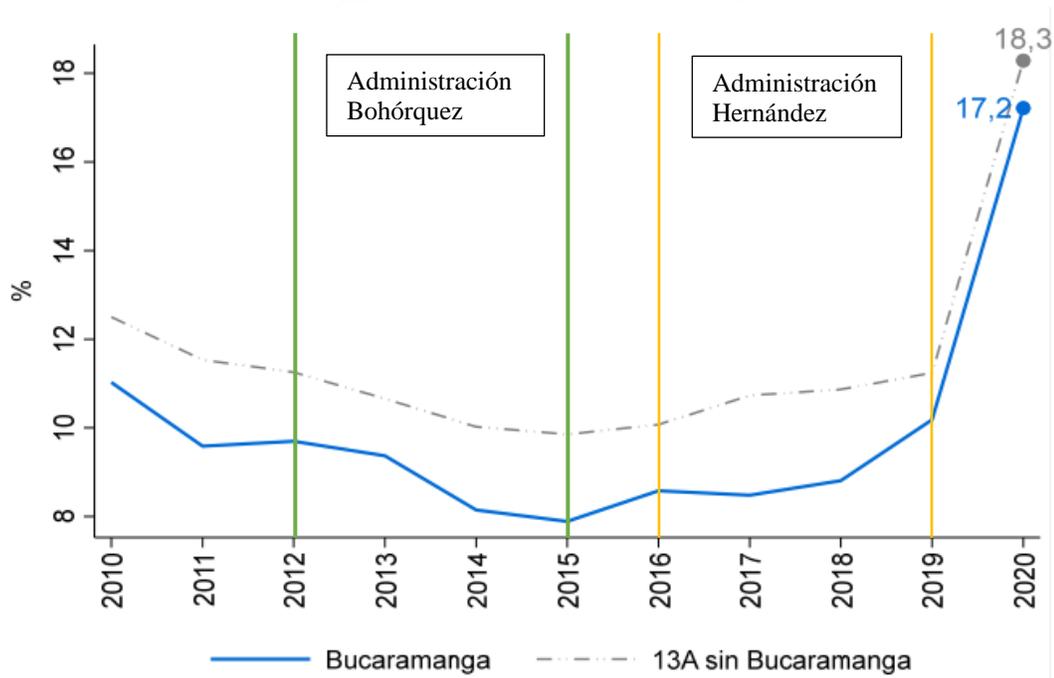
*Tasa de desempleo. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019.*



*Nota.* Elaboración propia con base en datos recolectados de diversas fuentes, tales como Bermúdez et al. (2013), DANE (2020a) o Alcaldía de Bucaramanga (2022).

**Figura 8.**

*Tasa de desempleo. Bucaramanga, 2010-2020*



*Nota.* Tomado de DNP (2020, p. 1). En la gráfica se evidencia la variabilidad en la tasa de desempleo, la cual aumenta desde 2015.

En suma, en Bucaramanga esta tasa ha tenido un comportamiento variable entre los años 2010 a 2020, pero con grados de estabilidad en los cambios (excepto en 2020), es decir, este indicador muestra pocos cambios en un período de 9 años. En cuanto al año 2020, no debe considerarse en el análisis por el efecto de la pandemia COVID-19, pues como se puede apreciar en la Figura 8, entre 2019 y 2020 el aumento del desempleo se incrementó exorbitantemente, superando el 16%. También se observa que entre 2010 a 2015 (administración Bohórquez) hay un paulatino descenso, y que a partir de 2015 hasta 2020 (administración Hernández) inicia un incremento también paulatino, hasta desembocar en un aumento abrupto entre 2019 a 2020.

### **6.2.3.2. Tasa de ocupación**

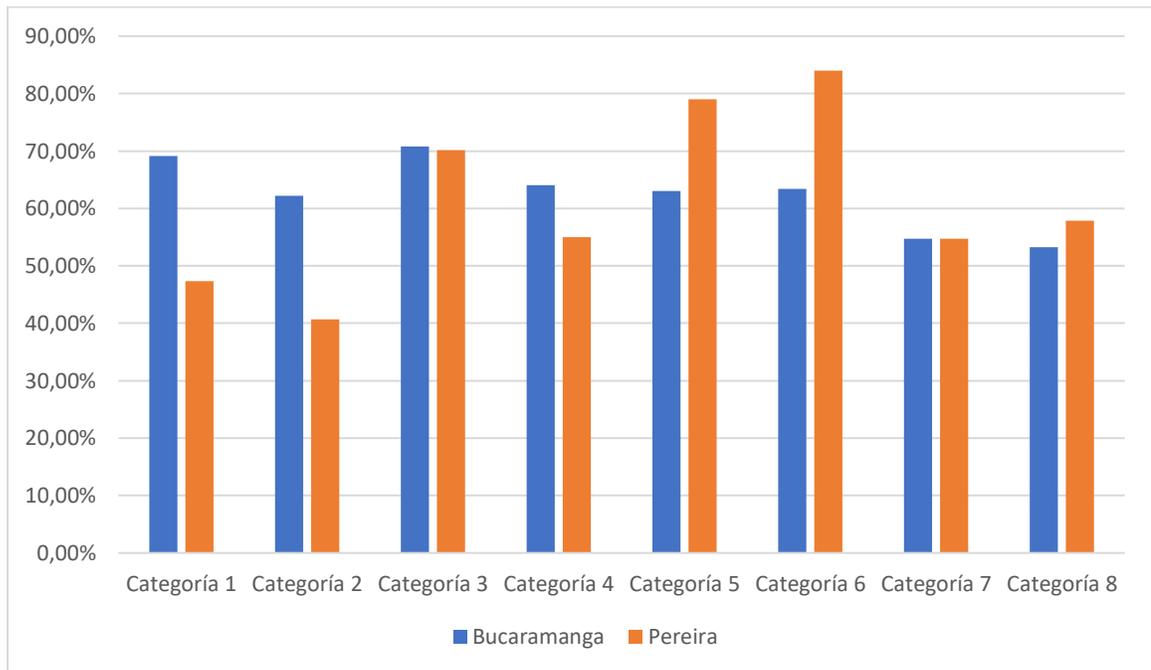
Para el año 2012, de acuerdo con Rodríguez y Calderón (2015), la tasa de ocupación en Bucaramanga fue del 69,1% y en el año 2013 fue del 62,4%, teniendo en cuenta que así mismo, según la Cámara de Comercio de Bucaramanga para 2012 el 73%, de los recién graduados encontraron trabajo ese mismo año. Estas cifras fueron las segunda y primera más altas del país respectivamente en términos de inserción laboral regional, mientras que, para el caso de Pereira, la tasa de ocupación trimestral móvil de Pereira fue del 47,3% y en el 2013 fue de 40,7%. Según informa el DNP (2019) la Encuesta de Calidad de Empleo (ECE) realizada por el DANE, durante el año 2014 la tasa de ocupación en Bucaramanga fue de 70,8%, lo cual indica que la tasa se ubicó por encima de la tasa de ocupación nacional del mismo año, que fue de 59,0%, para el caso de Pereira, la tasa fue de 70,1%. De acuerdo con el informe del DNP (2017), la tasa de ocupación de Personas en Edad para Trabajar (PET) en Bucaramanga fue del 64% del año 2015 y para el 2016 fue de 63%, mientras que para el 2017 fue de 63,4%.

Esto indica que la tasa se ubica por encima de la tasa de desempleo (8,5%) y la tasa de subempleo (59,9%) en el mismo periodo, y en Pereira se registró una tasa de ocupación en el 2015 de 55%, en el 2016 de 79,2% y para el 2017 fue de 84,9%. Para el año 2018, de acuerdo con el DANE (2023), la tasa de ocupación de Bucaramanga fue de 54,7% y para el año 2019 fue de 53,2%, lo cual representa una leve disminución en comparación con el mismo periodo del año anterior y para el caso de Pereira, en el 2018 fue de 54,7% y en el 2019 de 57,9%. Esta cifra ubica a Pereira como la tercera ciudad con el menor desempleo del país para el 2019, en cuanto a la tasa global de participación se situó en 63,4% en enero de 2023, mientras que para el mismo mes en 2022 fue 62,6%, de igual forma, la tasa de ocupación fue 54,7% para enero 2023, lo que representó un aumento de 1.3 puntos porcentuales respecto al mismo mes en 2022 (53,4%) (DANE, 2023).

Ahora bien, con los anteriores datos se puede hacer un comparativo Bucaramanga/Pereira con el fin de contrastar la tasa en ambas ciudades, y posteriormente se realizará una gráfica comparativa entre las administraciones Bohórquez/Hernández con el fin de evidenciar las diferencias entre las tasas de ambos gobiernos.

**Figura 9.**

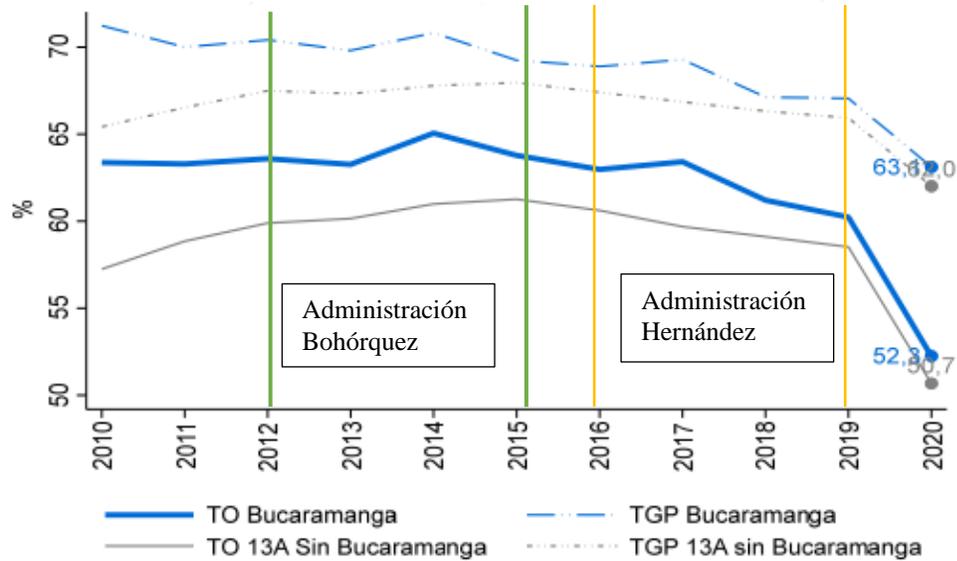
*Tasa ocupación. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019*



*Nota.* Elaboración propia con datos recolectados de diversas fuentes como Rodríguez y Calderón (2015), DNP (2017), DNP (2019), DANE (2023), entre otros.

**Figura 10.**

*Tasa de ocupación. Bucaramanga, 2010-2020*



*Nota.* Tomado de DNP (2020, p. 2). En la gráfica se evidencia una caída abrupta de ocupación en Bucaramanga, en el periodo 2018-2020.

Como se puede apreciar en el gráfico, la tasa de ocupación en el periodo 2010-2020 fue de naturaleza estable, excepto en el año 2020 en el cual se especula, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 tuvo incidencia, por otro lado, se evidencia que en el periodo de la administración Bohórquez es donde mayor estabilidad hubo. Pero en valdría destacar que en el 2014 hubo un pico de ocupación significativo, llegando al 65%, reduciéndose al final de dicho periodo y, por su parte, durante la administración Hernández, se puede observar un leve aumento en la tasa, pero a partir de 2017 se genera una caída sin retorno que finalmente termina reduciéndose hasta 52.2% en el año 2020.

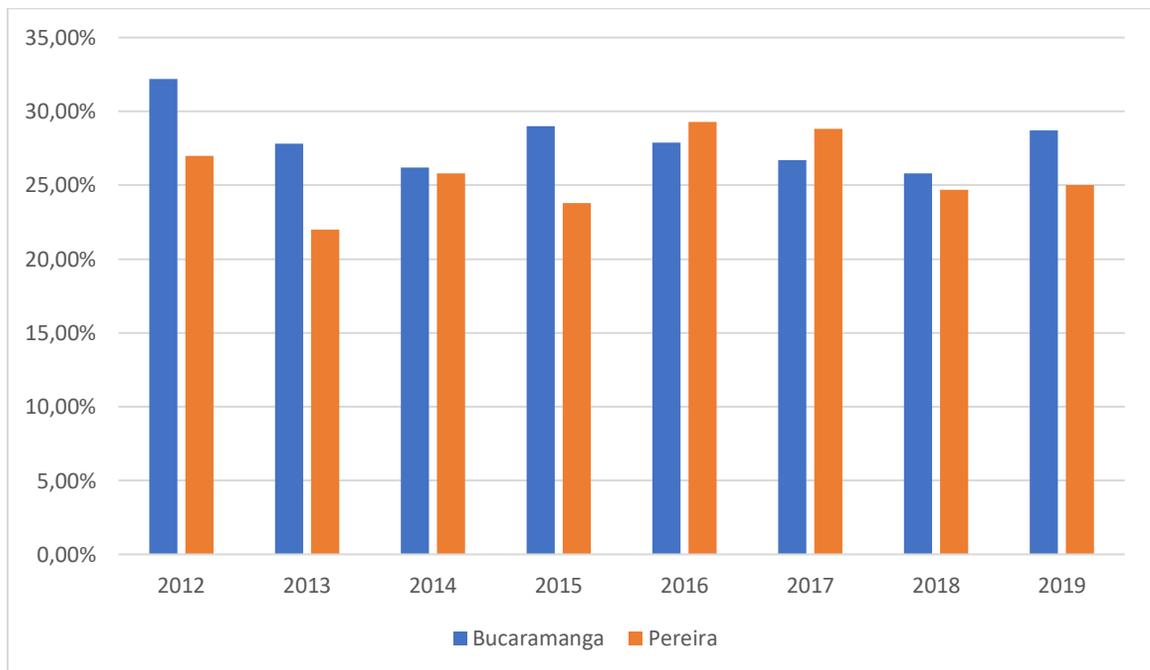
**6.2.3.3. Tasa de subempleo**

En cuanto al porcentaje de subempleados en Bucaramanga en 2012, la cifra fue de 32,2% y para el año 2013 fue de 27,8% (DANE, 2023). Ahora bien, de acuerdo con DANE (2023), con

base en la Encuesta Continua de Hogares – Gran encuesta Integrada de Hogares, la tasa de subempleo del 2014 fue de 26,2%, la del 2015 fue de 29%, la del 2016 fue de 27,9%, en el 2017 bajó al 26,7%, para el 2018 siguió bajando al 25,8%. Por último, de acuerdo con el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Bucaramanga (2020, p. 212), en el 2019 la tasa de subempleo subjetivo fue del 28,7%, similar a la tasa de subempleo del 2013, mientras para el caso de Pereira, la tasa de subempleo en el 2012 fue de 27% y 22% en el 2013. En cambio, en el 2014 fue del 25,8%, mientras que en el 2015 fue del 23,8%. Para el 2016 fue del 29,3%, en el 2017 de 28,8% y en el año 2018 fue de 24,7%, y en el año 2019, la tasa de subempleo para Pereira fue del 25%, evidenciándose una diversa variabilidad entre 2012-2019. Con los datos anteriormente expuestos, a continuación, se realiza un gráfico comparativo entre las dos ciudades en el periodo 2012-2019, y posteriormente, se hace los mismo, pero comparando las administraciones Bohórquez/Hernández dentro de un periodo más extenso, a saber, 2010-2020.

**Figura 11.**

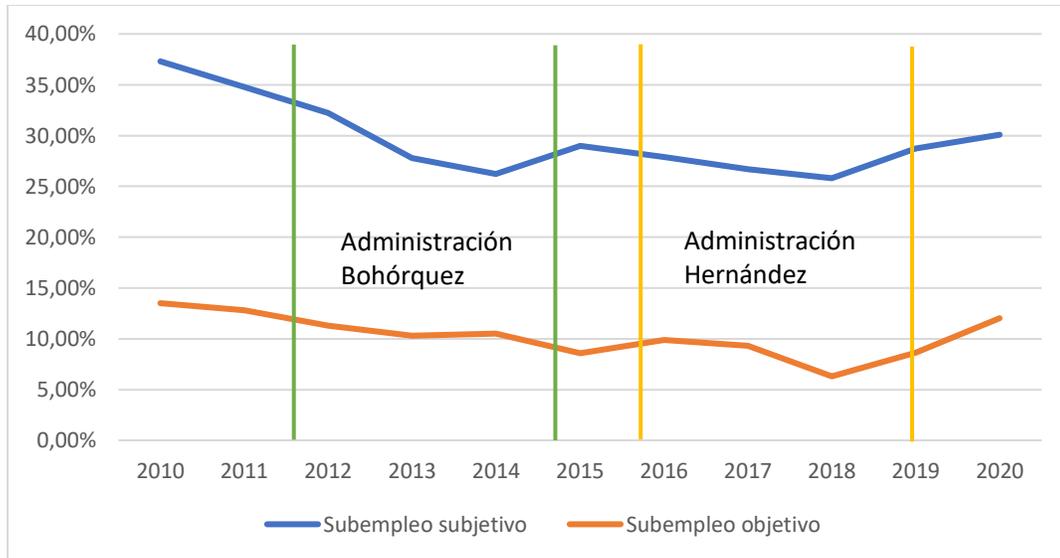
*Tasa subempleo. Bucaramanga/Pereira, 2012-2019*



*Nota.* Elaboración propia con cifras recolectadas en diferentes fuentes como DANE (2023) ICER (2012), ICER (2013), ICER (2014), Alcaldía de Bucaramanga (2019), Alcaldía de Bucaramanga (2020) y Consejo de Bucaramanga (2020), entre otras.

**Figura 12.**

*Tasa subempleo. Bucaramanga 2010-2020*



*Nota.* Gráfico de elaboración propia con base en datos recolectados en diversos documentos tales como ICER (2010), ICER (2011), ICER (2012), ICER (2013), ICER (2014), Alcaldía de Bucaramanga (2019), Alcaldía de Bucaramanga (2020) y Consejo de Bucaramanga (2020)

Ahora bien, en el periodo entre 2010 a 2020 existen variables importantes que deben tomarse en cuenta para analizar los periodos de la administración Bohórquez (2012-2016) y la administración Hernández (2016-2019), pues con ellas es posible realizar un contraste entre ambas periodicidades y los años anteriores como el posterior. De acuerdo con ICER (2010), la tasa subjetiva de subempleo del año 2010 en Bucaramanga fue del 37.3% y el subempleo objetivo fue del 13.5%, en el año 2011, según ICER (2011), la subjetiva fue del 34,8% y la objetiva del 12,8%, pero para el año 2012, de acuerdo con ICER (2012) la tasa subjetiva fue del 32,2% y la objetiva

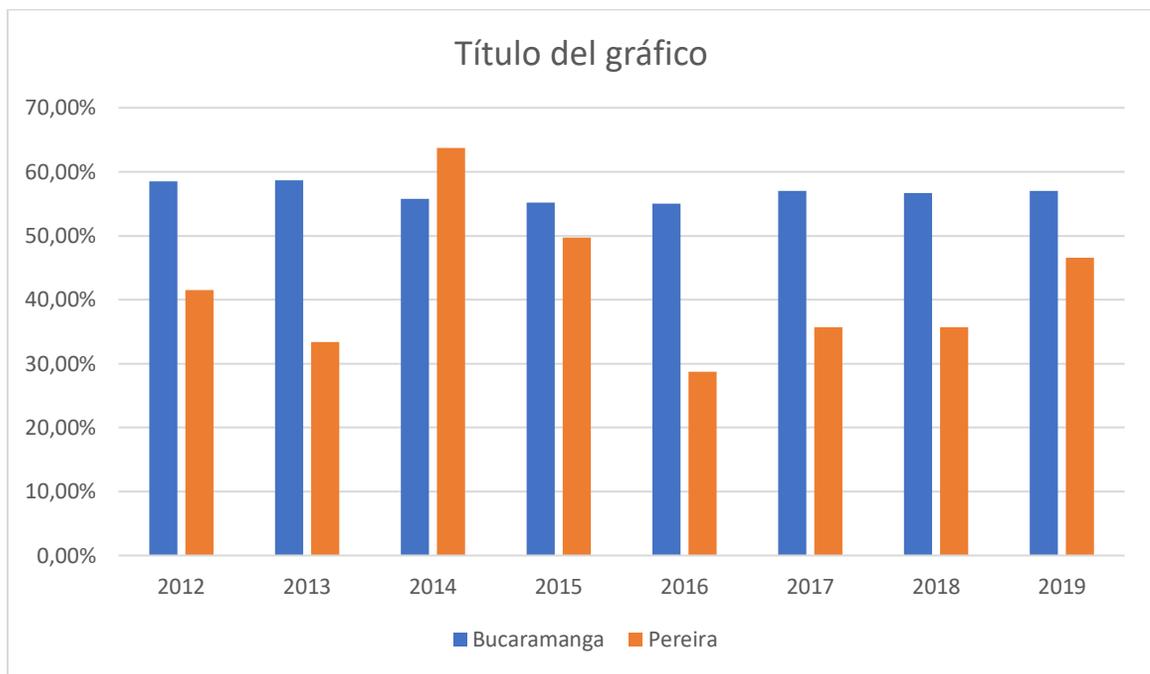
fue del 11,3%. Por otro lado, según ICER (2013), en el 2013 la subjetiva fue del 27,8% y la objetiva del 10,3%. Por su parte, el ICER (2014) determinó que en el año 2014 la subjetiva fue del 26,2% y la objetiva fue del 10,5%.

Según Consejo de Bucaramanga (2020), en el 2015 la tasa de subempleo subjetivo fue del 29% y el subempleo objetivo fue del 8,6%, mientras que en el año 2016 el subempleo subjetivo fue del 27,9% y el objetivo del 9,9%, así mismo, en el 2017 el subempleo subjetivo fue del 26,7% y el objetivo del 9,3% y, por otro lado, en el año 2018 el subjetivo fue del 25,8% y el objetivo del 6,3%. Para el 2019, el subempleo subjetivo fue del 28,7% y el objetivo fue del 8,6%, mientras que en el año 2020 el subjetivo fue del 30,1% y el objetivo del 12%, lo cual indica que hubo variabilidad tanto del objetivo como del subjetivo, pues el porcentaje de ambas tasas fluctúa en una media de 2,5%. Algo que se también se puede apreciar en la gráfica es el hecho de que, a pesar de que entre 2010-2020 hay variaciones en el periodo de dicha década, valdría reconocer que tanto la tasa subjetiva como la objetiva de subempleo se mantuvieron estables en las dos administraciones comparadas, es decir, tanto en la administración Bohórquez como Hernández estas tasas son similares y mantienen un patrón de estabilidad.

#### **6.2.3.4. Tasa de informalidad**

En lo referente a informalidad en Bucaramanga, de acuerdo con ORMET (2013), en el año 2012 la tasa de informalidad fue de 58,52% y en el 2013 subió al 58,66%, mientras que en Pereira fue del 41,5% y en el 2013 bajó al 33,4%. Según los datos del Observatorio Municipal del Hábitat y la Vivienda de Bucaramanga, en 2014 la tasa de informalidad de Bucaramanga fue del 55,8%, (Rodríguez y Calderón, 2015), y en Pereira fue del 63,7%. Así mismo, según un informe de Coyuntura Económica Regional Santander de 2015, la tasa de informalidad fuerte para el año 2015 fue de 55,2%. Pero para el 2016 se mantuvo casi en la misma cifra, es decir, en 55%, y en 2017 la

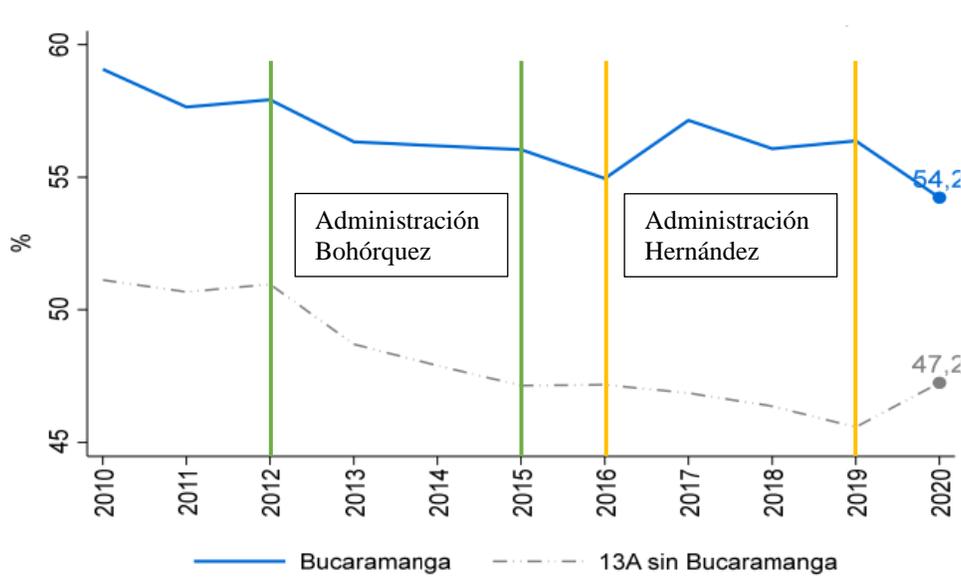
cifra de informalidad fue del 57% y para el 2018 fue de 56,7% (DANE, 2023), mientras que en Pereira fue del 57% en el 2015 y 28,7% en el 2016, para el 2017 y en el 2018 fue del 35,7%, respectivamente. Por último, de acuerdo con el DANE (2020b), en el 2019 el total de informales fue de 190.000, equivalente al 86,5% de la población bumanguesa (censada ese año) y en Pereira fue del 46,6%. A continuación, con estos datos se realiza una gráfica que permite evidenciar las diferencias entre las dos ciudades en tema de informalidad durante el periodo 2012-2019. Así mismo, posteriormente se expondrán cifras de informalidad en la ciudad de Bucaramanga, durante el periodo 2010-2020, con el fin de realizar un comparativo entre las administraciones Bohórquez/Hernández.



*Nota.* Elaboración propia con datos recolectados de diversas fuentes, como ORMET (2013), Rodríguez y Calderón (2015), DANE (2020b), DANE (2023), entre otros.

**Figura 13.**

*Tasa informalidad. Bucaramanga, 2010-2020*



*Nota.* Imagen tomada de DNP (2020, p. 3). En la gráfica se evidencia una constante oscilación en el periodo 2010-2020, pero la variabilidad más significativa está entre el 2016 a 2020.

Como se puede apreciar en la gráfica, en la década 2010-2020, la informalidad se mantuvo estable, pero se observa que en términos generales fue disminuyendo, por ejemplo, en el 2010 empieza a observarse una pequeña caída que se regula entre 2010-2012 y sigue bajando en 2013, manteniendo estabilidad desde 2013 hasta 2015. Posteriormente, en el periodo de transición entre la administración Bohórquez/Hernández se observa una caída significativa al 55% de informalidad en Bucaramanga, y en el periodo correspondiente a la administración Hernández (2016-2019) es donde se puede observar mayor variabilidad, pero del 2019 al 2020 nuevamente las cifras caen abruptamente al 54,2% (la menor cifra de informalidad dentro de la década señalada).

**6.2.4. Comparativo de gobiernos locales**

Como se pudo apreciar en el anterior apartado, los planteamientos gubernamentales propuestos por los diferentes gobiernos del periodo 2012-2019 varían en entre sí, tanto en su

concepción del fenómeno como en sus propuestas, lo cual permite realizar comparaciones que están implícitas en el anterior análisis. Por esta razón, el segundo objetivo de la presente investigación consistió en realizar un análisis comparativo de cada periodo gubernamental que permita identificar la continuidad, avances o retrocesos de la informalidad laboral durante las administraciones municipales del periodo 2012-2019, con el fin de establecer contrastes entre los gobiernos implicados. Como se ha podido apreciar, de acuerdo con la Alcaldía de Bucaramanga (2013), la planeación se enfocó en la recuperación del espacio público, mientras que en la administración de Rodolfo Hernández (periodo que duró de 2016-2019), aunque también pretendía la recuperación del espacio público, se propuso afianzar conexiones entre los directos implicados. Esto, con el fin solidificar la comunicación entre afectados e instituciones gubernamentales, para así establecer un contacto entre las partes implicadas y que la toma de decisiones se hiciera de forma integral.

Esta primera comparación se traduce como una continuidad de las perspectivas, pero a su vez representa un enfoque diferente de tratamiento del fenómeno, lo cual se puede evidenciar, por ejemplo, con uno de los programas del plan de desarrollo de 2012-2015 denominado *Espacio público de todos y todas para todas y todos*, el cual pregonaba la reintegración de vendedores ambulantes a dinámicas de emprendimiento y enganche laboral (Torres, 2019). Para ello se crearon estrategias de identificación de personas en situación de vulnerabilidad que posiblemente se verían afectadas con las medidas de recuperación de los espacios públicos, así mismo, el plan de desarrollo de la administración Hernández se propone formalizar el comercio informal mediante la “adaptación de espacios públicos renovados tipo centro comercial al aire libre, destinados a la reubicación de los vendedores ambulantes de la ciudad” (Alcaldía de Bucaramanga, 2018, p. 60). Allí se evidencia que el proceso propuesto estuvo encaminado a permitir la venta ambulante, pero

con determinadas condiciones de formalidad y compromiso por parte de los ciudadanos, es decir, asegura la participación de comunidades locales en los espacios públicos, pero con condiciones que se consideran básicos, según la perspectiva de los planes de desarrollo.

En ambos casos, se evidencia una preocupación por la recuperación del espacio público, solo que en el caso de Hernández no se trata solo de desplazar a los vendedores ni reubicarlos, sino por el contrario dejar que sigan ejerciendo sus actividades económicas mediante la formalización de las actividades que realizan. Sin embargo, vale resaltar que las dos administraciones no violan la Constitución Política de Colombia [Const.] de 1991, por el contrario, el artículo 82 dice que el Estado debe garantizar el adecuado uso de los espacios públicos con el fin de que todos los ciudadanos puedan usarlos libremente (Const., 1991). Esto indica que dicho espacio representa un bien social (Torres, 2019), de lo cual se puede deducir que las acciones tomadas por las dos administraciones están acordes con la Constitución Política de Colombia de 1991 y, a su vez, con la Resolución 0544 de 5 de septiembre de 2012, la cual ordena la recuperación del espacio público de Bucaramanga que esté ocupado por ventas informales.

No obstante, como se vio, las dos propuestas difieren sustancialmente, en la forma de abordar el fenómeno, pues, aunque a la resolución 0544 del 5 de septiembre de 2012 tuvo continuidad durante la administración Hernández algunos aspectos de discurso y definitorios cambiaron, por ejemplo, “Esta norma, ha tenido ciertos retoques hasta la presente, en donde se está implementando el Plan Maestro del Espacio Público” (Torres, 2019, p. 37). Otro aspecto que se pueden contrastar entre las dos administraciones son las estrategias empleadas, por ejemplo, en el periodo de 2012-2016, con la resolución 0544 del 5 de septiembre de 2012 se establece la creación de programas de capacitación con la idea de impulsar el emprendimiento comercial y empresarial, y así fortalecer las competencias laborales que incluye convenios con IMEBU, el SENA y el

Programa Universidad del Pueblo. Paralelo a estos programas de capacitación, como parte de la estrategia, la resolución contempla facilitar el acceso a viviendas de interés social a vendedores informales, junto a programas de educación escolar para los familiares de los vendedores, con el fin de incentivar la formalidad y así despejar los espacios públicos.

Pero en ese sentido valdría la pena preguntar ¿en qué medida estas estrategias solventan el fenómeno social? y, si deben dejar sus actividades económicas, entonces, ¿cómo podrán pagar las viviendas adquiridas?, esto indica que, aunque con buenas intenciones, la estrategia resulta idílica y quizá contradictoria. Este tipo de medidas son propensas a ser consideradas irreales pues no estiman diversos factores, entre los cuales se podría mencionar el hecho que deja de lado la voluntad del individuo e, incluso, es propenso a formar una cultura de Estado paternalista (Blanco et al., 2021). A nivel departamental, para el año 2013, la Mesa Técnica de Concertación del Departamento de Santander (2013) redactó el Convenio 188 Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos, el cual se formula como como Plan Departamental de Empleo de Santander. Allí se plantean acciones para dar continuidad a la comunicación existente entre el sector privado y público con el objetivo afianzar y generar nuevos proyectos regionales encaminados a generar mayor ocupación laboral. Esta acción prometía subsanar algunas brechas laborales existentes en la región, lo que en teoría posibilitaría una mayor demanda y acceso laboral para que más ciudadanos santandereanos tuviesen mayores oportunidades de integrarse al mercado formal (Convenio No. 188 de 2013).

Entonces se evidencia que la tendencia de la Mesa Técnica de Concertación del Departamento de Santander (2013) coincide con la visión de la administración de Bohórquez, la cual se centró en brindar las condiciones necesarias para promover el emprendimiento y la formalización económica. Estas condiciones incluyen el mercado laboral, dando a entender que el

enfoque es de tendencia institucionalista (Blanco et al., 2021), por el contrario, en el periodo 2016-2019 se establece el Plan Maestro de Espacio Público Bucaramanga. Una de sus estrategias consiste en diseñar planes que tengan la capacidad de romper el *zoning* o zonificación del urbanismo moderno, es decir, que permitan superar la mono funcionalidad de algunas zonas y así priorizar “el desplazamiento en vehículos motorizados, sobre todo los privados” (Alcaldía de Bucaramanga, 2018, p. 14).

Esto implicaría la posibilidad de aprovechar mayormente los espacios públicos, por tanto, es una manera de afrontar algunas problemáticas socioeconómicas de algunas zonas y solventar algunas de las necesidades de los bumanguenses referentes a la movilidad y el comercio, por ello, se puede decir que es una estrategia integradora, en ese sentido, la estrategia del periodo 2016-2019 está enfocada o se caracteriza por idear diseños eficientes y multifuncionales (González y Ortiz, 2019). En ese orden de ideas, la administración Hernández propuso ampliar las posibilidades de participación en el mercado local brindando condiciones para que los vendedores ambulantes puedan ejercer sus actividades de forma individual, lo indica que dicha administración tenía una visión o tendencia estructuralista se posibilitó que los vendedores informales pueden llevar a cabo sus actividades de manera descentralizada, en la que cada individuo asumiría responsabilidades normativas de acuerdo con las condiciones que implican sus actividades económicas (Martínez, 2016). En otras palabras, aunque no omite algunas facultades del Estado, da mayor preponderancia a las acciones del individuo y a las responsabilidades normativas que este debe asumir.

#### ***6.2.5. Conclusión del comparativo***

En suma, se evidencia un importante contraste entre ambas estrategias, por un lado, la administración Bohórquez se centra en despejar los espacios públicos bajo incentivos de tipo social, como una especie de embellecimiento y limpieza urbana que piensa en elementos anexos a

la problemática tales como la educación, la vivienda, entre otros. Por otro lado, la administración Hernández aborda el tema desde lo existente, es decir, que la venta ambulante es un fenómeno que no se puede negar o simplemente eliminar, por ello considera que despejar los espacios públicos provocaría otras problemáticas sociales y, por el contrario, son dinámicas económicas que se pueden aprovechar e integrar. Adicionalmente, se puede deducir que la administración Hernández consideraba la venta ambulante como una necesidad para los ciudadanos, solo que requiere de una formalización que logre integrarse con el ambiente urbano de forma armónica, en ese sentido, se puede considerar como una estrategia que podría equilibrar el fenómeno social e integrarlo a las dinámicas socioeconómicas (Ortiz, 2020), entonces, las dos administraciones propusieron maneras de afrontar el fenómeno y en algunos puntos se conectan.

De igual forma, el periodo 2016-2019 da continuidad a algunas nociones y propósitos, pero haciendo modificaciones, como en el caso de la Resolución 0544 de 5 de septiembre de 2012, con el fin de no contrariar sus propias políticas de corte estructuralista (diferentes a las del periodo 2012-2016, que tenían un enfoque semejante al institucionalista). No obstante, también se evidencian diferencias tanto sustanciales como superficiales, sobre todo en la consolidación de estrategias (Torres, 2019), lo cual será necesario analizar en el siguiente apartado, comparando las acciones realizadas, con el fin de identificar tantas similitudes como diferencias.

#### ***6.2.5. Acciones realizadas por los gobiernos locales***

Para dar inicio al actual apartado es necesario exponer el contexto nacional para posteriormente centrarlo a Bucaramanga, por ejemplo, en el segundo periodo del expresidente Juan Manuel Santos se expide el Decreto 567 de 2014, donde están consignados los parámetros y medidas establecidas por el primer periodo de dicho expresidente. Según la Ley 1429 de 2010 se define la informalidad como “*aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por*

*fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital*". Así mismo, en el decreto 567 de 2014 se considera que en la Ley 1450 de 2011 se dispuso como principal objetivo del PND 2010-2014:

formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza y prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral.

De igual forma, en el artículo 5 del Decreto 567 de 2014 se establece que las entidades territoriales, a través de la Red Nacional de Formalización Laboral, deberán brindar apoyo y "articular estrategias que coadyuven a la ampliación de la cobertura en protección social de los trabajadores y a la superación de la condición de informalidad". En el artículo 8 (del mismo decreto), se consigna el compromiso por parte del Ministerio de Trabajo, a través de Gestores de Formalización y a promover la formalización de los trabajadores informales promoviendo atención especializada, asesoramiento, intervención en los procesos de afiliación a la seguridad social, acompañamiento, entre otras funciones que permitan controvertir las falencias sociales y desigualdades propias de la informalidad. Valdría la pena agregar un último aspecto del Decreto 567 de 2014 respecto a las disposiciones (y por tanto toma de decisiones) consignado en su Artículo 9 el cual dice:

En desarrollo de lo dispuesto por la Ley 1502 de 2011, dichas administradoras dispondrán la realización de campañas y la aplicación de estrategias para promover el acceso de trabajadores que provengan del sector informal y cumplan las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico, promoviendo la simplicidad de trámites.

Como se puede apreciar, allí las disposiciones estiman la implementación de estrategias que vayan de la mano con campañas en las que se trate de integrar el sector informal con la formalidad, señalando que todo ello debe acorde con las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico, por lo cual es necesario remitirse al Artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia. En este se da preponderancia a los espacios públicos, ya que en el punto 4 de dicho Artículo dice “Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes”, al igual que los puntos 5, 6, 10 y 11 del mismo artículo hacen están relacionados con la ocupación del espacio público e, indirectamente, tiene relación con las actividades que realizan algunos vendedores ambulantes. En suma, las propuestas de dignificar el sector informal pueden contrariar discursivamente las actividades de dicho sector pues se da prevalencia a los espacios públicos, lo que al final derivó en controversias posteriores por hechos que revelaron problemáticas sociales.

Algo que se puede resaltar fue la persecución de los puestos de ventas ambulantes mediante multas a los consumidores, mediante la Ley 1988 de 2019, con la cual se aplicaron medidas que consistieron en prohibir que las personas les compraran a los vendedores ambulantes sancionándolos con sumas que superaban los 800 mil pesos colombianos. En el 2019 se implementó una política nacional de comparendos a consumidores del comercio informal, los cuales levantaron polémicas sobre la pertinencia de las medidas y el actuar tanto de las autoridades como del gobierno nacional, entre los casos más resonados fueron los de jóvenes que fueron multados por comprar empanadas. Otro caso afectó directamente a un vendedor ambulante de frutas quien la policía agredió físicamente: un anciano que dependía económicamente de su actividad, junto a otros casos de persecución al comercio ambulante despertaron la indignación de la población civil y puso en tela de juicio los valores y labor de la Policía Nacional.

Las medidas tomadas, aunque injustas, no estaban en contra de la legislación pues coincidían con el Código Nacional de Policía y Convivencia y con la orden del gobierno nacional, pero tanto la población civil como los directamente afectados (vendedores y consumidores) consideraron que eran medidas que no estaban acorde con el contexto y situación nacional. La razón más promulgada era que violentaba diversas realidades, como el sustento económico de los vendedores y la necesidad de acceder a un alimento económico y rápido de algunos consumidores, otro argumento consistía en señalar que dicha actividad es una costumbre arraigada en la cultura, pues las ventas ambulantes hacen parte de las dinámicas cotidianas y tradicionales. Pero estas situaciones no son nuevas (Landázuri, 2021). Durante el periodo 2012-2019, es decir, antes de los casos mencionados, las autoridades han perseguido las ventas ambulantes con la excusa que es necesario preservar el espacio público a toda costa, sin tener en cuenta las necesidades tanto de vendedores como de consumidores recurriendo a multas, decomisos, incluso destrucción de los productos (Realpe, 2019).

Los gobiernos locales fueron los encargados de implementar y realizar acciones al respecto dentro de su jurisdicción, por ello, los casos varían y tienen diferencias en el tratamiento de las sanciones, en ese sentido, es necesario exponer sobre las políticas de las administraciones de Bucaramanga en el periodo de 2012-2019, para evidenciar cuales fueron las acciones tomadas durante dicho periodo. Durante el periodo de 2012 a 2015 la administración de turno evidenció algunas problemáticas de orden social y sanitario entre el sector informal del centro de Bucaramanga y determinó la realización de campañas de decomiso y liberación del espacio público con el fin de mejorar la estética de la ciudad y mejorar el tránsito de transeúntes por los andenes (Franco et al., 2019). Esto indica que el tratamiento al fenómeno social implicó las típicas prácticas de represión e higiene estética de las urbes, una confrontación entre una realidad social y cultural,

y las políticas de limpieza de imagen de Bucaramanga, lo que induce a pensar que no se tuvieron en cuenta diversos aspectos y factores implícitos en el fenómeno social, pero que al final estaban contemplados en el Decreto 0073 de 2013.

El Decreto 0073 de 2013 fue propuesto para modificar los artículos 7, 8 y 11 del Decreto 0179 de 2012, los cuales dictaminan todo lo relacionado con el orden público y su relación con los espacios públicos, mientras el Artículo 7° “La Secretaría técnica del Comité Institucional de Recuperación, Protección y Defensa del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga, será ejercida por el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público”. El Artículo 8° “El comité Institucional de Recuperación, Protección y Defensa del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga, se reunirá el tercer día hábil de la semana durante los primeros cuatro meses de su creación y posteriormente una vez al mes el primer miércoles hábil, en el lugar y hora que determine el Presidente del Comité”. Por último, en el Artículo 11° se establecen diversas funciones de la Secretaría Técnica, entre las cuales, una vez se consoliden los comités se implementarían logísticas acordes con los acuerdos llegados con los vendedores informales después de reuniones pactadas entre las partes, así mismo, se pretendía la socialización y tratamiento del fenómeno social mediante ofertas institucionales para los vendedores ambulantes que ocupan el espacio público.

Las modificaciones que se realizan, en un primer momento, parece no tener mayor relevancia, pero más adelante se explicarán las consecuencias. Respecto al Artículo 7°, en el Artículo primero del Decreto 0073 de 2013 se dictamina que las funciones no serán ejercidas por el director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, sino por la Secretaría del Interior Municipal. En cuanto al 8°, el segundo Artículo del dicho decreto, ya no se realizarán reuniones frecuentemente con el comité, sino que se harán según considere el presidente

del comité. Sobre el artículo 11°, se decretan las funciones de la secretaría técnica sin modificaciones sustanciales, por lo cual no tiene mayor incidencia. Ahora bien, ¿cómo repercuten estas modificaciones? En términos generales, no implican diferencias notables, simplemente la asignación de funciones a diferentes departamentos, por lo cual parecería, al final, innecesario. No obstante, el hecho que ahora muchas de las funciones sean ejercidas por la Secretaría del Interior Municipal incide en el tratamiento de las ventas ambulantes, pues esta secretaría es la encargada de coordinar y dirigir los asuntos referentes al orden público, por lo cual sus medidas deben estar regidas o direccionadas a resolver problemáticas en otro ámbito en pro del bien común.

Como los vendedores ambulantes representan un símbolo de desorden, que obstaculiza la recaudación de impuestos y reducen la estética de las zonas donde se establecen, la Secretaría del Interior Municipal deberá recurrir a medidas de reubicación, pero en ocasiones la reubicación no es una opción para los comerciantes informales, pues se establecieron en ciertas zonas precisamente porque es allí donde hay mayor tránsito de personas o sus productos tienen mayor demanda (Olarte et al., 2020). Por ejemplo, de acuerdo con el Departamento Administrativo Defensoría de Espacio Público [DADEP] (2019), los vendedores de empanadas o comidas rápidas a bajo costo que se ubican en colegios o universidades públicas en el que la mayoría de los consumidores (estudiantes y población cercana) no tienen suficientes recursos para ir a un restaurante o cafetería. Por otro lado, las funciones prescritas tanto en el Decreto 0179 de 2012 y 0073 de 2013, no se evidencian formas comunicativas con la comunidad, es decir, no se establecieron modificaciones o mejoras en canales de comunicación (software, plataformas o la página oficial) que permitieran el acceso a los ciudadanos respecto a los procesos de implementación, lo cual indica que no se podría hacer un seguimiento en tiempo real sobre los

recursos, la curva entre presupuestos asignados vs cumplimiento o de los proyectos realizados (Consejo de Bucaramanga, 2019).

Esto quizá se deba a la tecnología disponible en esa época, pues en la actualidad estos canales informativos han mejorado, lo que permite que cualquier ciudadano pueda acceder a este tipo de información, en cualquier momento y en cualquier lugar. Es de destacar que acceso la información sobre proyecciones y programas (como en el caso de los vendedores) ha ido evolucionando en cada gobierno, mostrando que las herramientas tecnológicas sí pudieron tener incidencia en este hecho, pero también evidencia que en gobiernos pasados hubo vacíos informativos, y en la actualidad no es posible rastrear algunos datos. No obstante, se puede seguir esclareciendo las acciones tomadas en la línea temporal de 2012-2019, por ejemplo, está un referente importante que salta a la vista, a saber, en referencia al fenómeno social se generan diversas herramientas legislativas que Torres (2019) sintetiza:

entre ellas la ley 23 de 2012 donde se identifica los actores de la Economía Informal; igualmente se formula el decreto 0179 de 2012 donde se dictan disposiciones para la recuperación y preservación del espacio público; se analiza el decreto 214 de 2007 sobre el manual de la policía y se llega a la actual ley 1801 del 29 de Julio de 2016, que es la vigente para poder determinar los alcances que tiene el decreto 089 de 2018 que es el Plan Maestro del Espacio Público para Bucaramanga. (p. 16)

Por un lado, la Ley 23 de 2012 establece que los vendedores ambulantes pueden organizarse y agruparse mediante asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otras, mientras que el Decreto 0179 de 2012 da prevalencia a la recuperación del espacio público. A su vez, el Decreto 214 de 2007 sobre el manual de policía también ordena el ejercicio y desarrollo de los espacios públicos, es decir,

mantener libres los espacios públicos con la finalidad de permitir que la ciudadanía pueda desplazarse libremente, lo cual implica despejar las calles de vendedores ambulantes. A ello habría que sumarle el Decreto 0154 de 2010 de la Alcaldía de Bucaramanga, el cual promueve las mismas políticas del Decreto 214 de 2007, en cuanto da prevalencia a al espacio público como si fuese un objeto o espacio social exclusivamente para el tránsito de personas. Todo lo anterior desemboca en la implementación del Acuerdo 037 de 2014, en el cual se establecen medidas para la protección del espacio público, con el fin de cumplir el Acuerdo 011 de 2014 bajo los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial 2013-2027. En ese sentido, el Acuerdo 037 de 2014 genera mecanismos y un fondo para consolidar esfuerzos y recursos a favor del espacio público, en el que se incluyen aspectos de tipo urbanísticos, lo cual supone de antemano que cualquier proyecto de naturaleza urbanística tendrá prevalencia, con el fin de favorecer la población y un uso adecuado de dichos espacios.

Igualmente, supondría que estos espacios no podrán ser ocupados por vendedores ambulantes o los proyectos urbanísticos tendrán mayor relevancia que el comercio informal, lo cual incidió en que estos lineamientos e implementaciones se llevaran a cabo mediante el desalojo. Comentan Olarte et al. (2020) que en Bucaramanga la informalidad se ha reducido desde 2012 hasta el 2019, lo que permitiría establecer una correlación entre las políticas públicas, pero acuña que el establecimiento policial ha perpetuado medida que no han sido las debidas o no son realmente correctivas. El establecimiento policivo ha sido reiterante en su forma de actuar, pero acatando las políticas públicas del momento, ejemplo de ello es el periodo administrativo de 2012 a 2015 en el que se llevaron a cabo campañas de recuperación del espacio y en el que policías y vendedores ambulantes se enfrentaron.

El agravante de los sucesos está supeditado al hecho que se decomisaron mercancías y puestos de trabajo de vendedores ambulantes, convergiendo en un inconformismo generalizado que se derivó en dichos enfrentamientos (Torres, 2019), de lo cual se puede pensar que la reducción de la informalidad en la ciudad se deba más bien al hecho que los comerciantes informales debieron retirarse de los espacios públicos, ya sea por miedo a que les decomisen sus productos. O porque los decomisos no permitieron que algunos vendedores pudiesen volver a ofrecer sus mercancías ya que no se pudieron recuperar económicamente de la pérdida o la policía incrementó las medidas de tal forma que no pudiesen volver a formarse agrupaciones de vendedores ambulantes en los lugares tradicionalmente ocupados, teniendo que desplazarse hacia a zonas periféricas del casco urbano bumangués. Por tanto, se podría especular que la percepción sobre la reducción de la informalidad en Bucaramanga se deba más a un desplazamiento de dichos vendedores, que a su reducción, de lo cual se deduce que no hubo prácticas adecuadas respecto al tratamiento del fenómeno, sino que se implementaron medidas restrictivas que desplazaron la población perteneciente al comercio informal.

Sobre estos aspectos, Quejada et al. (2014) comentan que las medidas tomadas por el gobierno local durante este periodo están relacionadas con las problemáticas que plantea el enfoque ortodoxo e institucionalista en la medida que o bien no se han facilitado algunos procesos de formalización, o por las barreras generadas por las cargas fiscales y tributarias, o es a causa de la directa intervención del Estado lo que ha llevado a que la formalización sea de alto costo. En una encuesta realizada por Monroy (2018) se evidenciaron diferentes tipos de violencias, entre ellas la intrafamiliar, entre los mismos vendedores y por parte de la policía o autoridades por ocupar el espacio público.

Los principales motivos que llevaron a la violencia fueron los asuntos familiares (31,9 %) y los asuntos laborales por peleas con colegas de trabajo (30,1 %), seguido de problemas con la fuerza pública por trabajar en espacio público (26,5 %) y por último estuvieron los problemas con la pareja sentimental (11,5 %). (Monroy, 2018, p. 63).

Con las cifras expuestas anteriormente se evidencia que algunos sucesos de violencia por parte de la policía y las entidades encargadas de la recuperación del espacio público es del 26,5 %, por lo cual se puede reiterar que las medidas que casi siempre se toman están supeditadas no a la integración de los comerciantes informales con los espacios públicos, sino a su recuperación de forma radical y desmedida. En cualquier caso, se evidencia que es un tema complejo tanto de articular como de armonizar pues, por un lado, se requiere (y está prescrito por las leyes) dar preponderancia a los espacios públicos para el adecuado uso de este, por el otro lado, es necesario brindar las condiciones necesarias para que las personas pueden realizar actividades económicas que garanticen su subsistencia. Bajo este precepto, y aprendiendo de las medidas anteriores, la siguiente administración propuso alternativas de mayor viabilidad al fenómeno social, pues con la llegada de Rodolfo Hernández a la alcaldía de Bucaramanga, en el 2016, se propusieron ajustes respecto a la forma de tratar el tema de los vendedores ambulantes (Alcaldía de Bucaramanga, 2018).

Las propuestas planteadas por la Alcaldía de Bucaramanga (2018) están consignadas en el *Plan Maestro* está la reducción de la brecha social de los sectores periféricos de la ciudad, pues es de donde proviene la mayoría de los vendedores ambulantes del casco urbano de Bucaramanga. Esto se debe a dos factores, por un lado, en la administración anterior a la de Rodolfo Hernández (como ya se mencionó) hubo persecución por parte de las autoridades, lo que les obligó a esparcirse o alejarse del centro, por el otro, habitar dentro del caso urbano se ha hecho paulatinamente más

## INFORMALIDAD LABORAL EN BUCARAMANGA

costoso, por lo cual debieron desplazarse a la periferia (Torres, 2019). Otra propuesta de la Alcaldía de Bucaramanga (2018) consistió en la ampliación y creación de espacios públicos tales como parques, plazoletas, plazas, zonas verdes y deportivas, ciclorrutas, entre otras, que integraran a los transeúntes de forma armónica con la arquitectura urbanística, para ello también se planteó la conformación de espacios específicos para las ventas ambulantes. Valdría agregar que en algunos casos no se organizó debidamente las delimitaciones, ejemplo de ello fue la ciclorruta de la carrera 21, la cual generó inconformismo por parte de los comerciantes de la zona ya que, según ellos, disminuiría la movilidad de automotores que serían posibles clientes de los locales pues no podrían parquear en la vía, con dicha disminución de movilidad sus negocios dejarían de tener la misma visibilidad, entre otras quejas.

Los comerciantes afirmaron estar de acuerdo con la implementación de la ciclorruta, pero no en esa vía tan concurrida (ya que la carrera 21 es una arteria de la ciudad), lo cual provocaría embotellamientos en otras vías del caso urbano, es decir, estaban de acuerdo con su creación, pero no con el lugar dónde la ubicaron (Sánchez, 2019). Sin embargo, la iniciativa fue propicia pues implicó la reubicación estratégica de vendedores ambulantes en zonas estratégicas de la ciudad que permitió su integración con lugares adecuados, despejando algunas zonas. Adicionalmente, ubicándolos en lugares dónde tendrían mayor relevancia, tales como entradas de instituciones educativas, puntos refrescantes para los ciclistas, parques, plazas y plazoletas, entre otras, por lo cual empezaron a cumplir una función primordial para transeúntes y usuarios de espacios públicos dedicados al deporte, esparcimiento, turismo, entre otros. (Torres, 2019). De acuerdo con la Alcaldía de Bucaramanga (2018), también se planteó el seguimiento, asesoramiento y puentes de comunicación entre el gobierno local y los vendedores ambulantes, lo cual sienta un precedente entre la planificación urbanística y las necesidades del comercio callejero, lo que a su vez indica

que la administración de Rodolfo Hernández contribuyó a la implementación de políticas públicas referentes a los vendedores ambulantes conforme a necesidades específicas.

Así mismo, a la integración de la arquitectura urbanística con los vendedores ambulantes, aunque con algunas fallas de organización y proyecciones a futuro (Olarte et al., 2020), por lo que (teniendo en cuenta los diversos aspectos expuestos hasta el momento), a continuación, se realizan algunas recomendaciones para futuros proyectos, planeación y planificación dentro del casco urbano de la ciudad de Bucaramanga, relacionados con los vendedores ambulantes. En ese sentido, el siguiente apartado servirá como conclusión del actual capítulo, pero antes de finalizar, a continuación, se consigan en una tabla las principales diferencias entre las dos administraciones. En la siguiente tabla se pueden apreciar las diferencias en algunos aspectos, tales como la perspectiva de la informalidad laboral que tienen ambas administraciones, las acciones que tomaron, las modificaciones referentes documentales, entre otras:

**Tabla 1.**

*Principales diferencias entre las administraciones Bohórquez (2012-2016) y Hernández (2016-2019)*

Diferencias entre las dos administraciones			
Bohórquez (2012-2016)		Hernández (2016-2019)	
Aspectos	Documentación	Aspectos	Documentación
Considera la informalidad laboral como un fenómeno (o uno de los aspectos) que deteriora las condiciones socioeconómicas de los	Acuerdo 014 (30 de mayo de 2012) del PDM 2012-2015.	Se mantiene la consideración de la informalidad como un referente de marginalidad. Sin embargo, el Acuerdo	Acuerdo 013 (29 de abril de 2016) del PDM 2016-2019. Premisa 2

Diferencias entre las dos administraciones			
Bohórquez (2012-2016)		Hernández (2016-2019)	
Aspectos	Documentación	Aspectos	Documentación
<p>bumangueses, ya que es representado como un síntoma de pobreza y un reflejo de una mala condición de vida para las personas que ejercen estas actividades económicas. De allí que el Acuerdo 014 se enfoque en delimitar dichas actividades económicas, pero no de forma estructural ni atacando las bases del fenómeno.</p>	<p>Punto 1.5 Estructura y visión del gobierno municipal</p>	<p>013 esté enfocado en solventar la vulnerabilidad de las personas por lo que no se enfoca en reducir o reubicar, sino en atacar las condiciones de vida de los vendedores informales. Esto se puede considerar un avance en materia de perspectiva, pues si bien mantienen una perspectiva similar, en la administración Hernández se determina que es necesario contrarrestar algunos aspectos sociales antes de la toma de decisiones.</p>	

Diferencias entre las dos administraciones			
Bohórquez (2012-2016)		Hernández (2016-2019)	
Aspectos	Documentación	Aspectos	Documentación
La Secretaría técnica del Comité Institucional de Recuperación, Protección y Defensa del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga, será ejercida por el director del Departamento Administrativo de las Defensoría del Espacio Público	Decreto 0073 de 2013. Artículo 7°	Se dictamina que las funciones no serán ejercidas por el director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, sino por la Secretaría del Interior Municipal	Decreto 0073 de 2013. Artículo 7°
El comité Institucional de Recuperación, Protección y Defensa del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga, se reunirá el tercer día hábil de la semana durante los primeros cuatro meses de su creación y posteriormente una vez al	Decreto 0073 de 2013. Artículo 8°	el segundo Artículo del dicho decreto, ya no se realizarán reuniones frecuentemente con el comité, sino que se harán según considere el presidente del comité.	Decreto 0073 de 2013. Artículo 8°

Diferencias entre las dos administraciones			
Bohórquez (2012-2016)		Hernández (2016-2019)	
Aspectos	Documentación	Aspectos	Documentación
mes el primer miércoles			
hábil, en el lugar y hora que			
determine el presidente del			
Comité			
Se establecen diversas	Decreto 0073	Se decretan las funciones	Decreto 0073
funciones de la Secretaría	de 2013.	de la secretaria técnica sin	de 2013.
Técnica, entre las cuales,	Artículo 11°	modificaciones	Artículo 11°
una vez se consoliden los		sustanciales, por lo cual no	
comités se implementarían		tiene mayor incidencia	
logísticas acordes con los			
acuerdos llegados con los			
vendedores informales			
después de reuniones			
pactadas entre las partes.			

**6.3. Recomendaciones para la elaboración de una política pública**

Como se ha podido apreciar a lo largo del capítulo, se han realizado acciones adecuadas y otras que han perjudicado la venta ambulante (tanto a nivel nacional como local), en ese orden de ideas, se debe considerar la necesidad de aprender de los errores e idear formas que puedan integrar las normativas referentes a los espacios públicos con los comerciantes informales con el fin de no

excluir a nadie de las futuras políticas públicas. Por ello, un primer paso implicaría entrelazar las políticas públicas a nivel nacional con los niveles locales, con el fin de comprender las necesidades del contexto y dimensionar las implicaciones de las medidas a tomar, pero para ello se requiere, como se hizo en la administración de Rodolfo Hernández, entablar diálogos con los vendedores ambulantes, conocer su actual situación, estipular cómo se pueden solventar algunas brechas y problemáticas socioeconómicas (pues no solo se trata de un tema económico). Todo esto, con el fin de idear planes que logren integrar la viabilidad del espacio público con el sector informal. en otras palabras, no solo planificar dentro de los parámetros preestablecidos por la arquitectura urbanística, la planeación nacional y las leyes, realizar proyecciones a futuro (Olarte et al., 2020).

Según una encuesta realizada por el DEDAP (2019) a 1568 vendedores informales se pudo estimar que pertenecen a estratos bajos, pues entre las principales características sociodemográficas de estos, se puede observar que el 61,9% son cabeza de familia y un gran número es soltero o soltera, y de este porcentaje, el 85,4% tienen de entre 1 a 4 hijos. Por otro lado, el 57,6% de la totalidad de encuestados ha cursado únicamente primaria o ni siquiera tienen estudios, a pesar de que el 86,9% de los encuestados son procedentes de zonas urbanas, lo cual indica que no han tenido garantías educativas ya sea por parte del Estado o de sus padres cuando eran jóvenes. Todo ello teniendo en cuenta que el 52,7% tienen una edad promedio de 45 años, a lo que habría de sumarle que el 60% no tiene vivienda propia, sino que viven en arriendo o incluso en invasiones, lo que indica que las condiciones socioeconómicas de antaño (antes de proteger la niñez e instaurar leyes que hicieran obligatorio el acceso a la educación en Colombia), repercutió en las condiciones de vida de los que actualmente son vendedores ambulantes (Ramírez y Soler, 2018).

Un dato interesante que arroja la encuesta es que la mayoría de, es decir el 97,2% no nacieron en Bucaramanga (de estos, el 92% es originario e Rionegro, Santander) y en promedio llevan viviendo en la ciudad hace 31 años (Ramírez y Soler, 2018), es decir, la mayoría de los comerciantes informales no nació en la ciudad, lo cual indica que se debe a una migración nacional, que vieron oportunidades económicas en la capital santandereana. Así mismo, en la actualidad el número del comercio callejero incrementó por otro tipo de migración, a saber, la venezolana, por lo cual se puede considerar la migración (nacional e internacional) como un factor y un fenómeno que se debe tomar en cuenta a la hora de elaborar políticas públicas, pues constituyen una realidad social difícil de negar y que, por tanto, es necesario analizar y solventar (González y Ortiz, 2019). Todo ello converge en un complejo entramado social que es necesario integrar y que contribuya a reducir las brechas sociales y armonizar los espacios, sin dejar de lado la importancia de proteger el espacio público y quienes transitan en este.

Por ello, también necesario tomar en cuenta diversos factores tales como la necesidad económica de los vendedores ambulantes, sus consumidores, el libre tránsito de peatones, la estética de la ciudad, entre otros, de tal modo que no se afecten directamente ninguna de las partes implicadas en el desarrollo y dinámicas socioeconómicas y cultura de los pobladores de Bucaramanga (Torres, 2019). Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta, uno de los aspectos que se deben tomar en cuenta respecto a los vendedores ambulantes es su baja formación educativa y sus aspiraciones respecto a su labor, lo en ocasiones van de la mano. Según dicha encuesta, muchos de los comerciantes callejeros expresaron que desean estudiar o formarse en algo relacionado con su actividad comerciar u en otra disciplina que les permita encontrar alternativas a su labor (DEDAP, 2019), por lo que apelar a su formación como estrategia tendría consecuencias favorables tanto en su función social, su labor y actividad económica y sobre la buena percepción

de los consumidores. Así mismo, serviría como un aporte bilateral, pues al mejorar las condiciones sociales de los vendedores ambulantes, es posible que estos mismo planteen ideas y soluciones a las problemáticas que afrontan, es decir, la educación y formación de los comerciantes informales callejeros no solo sería un complemento, sino un eje fundamental para armonizar las diferentes aristas que sobresalen entre la estética de la ciudad y la venta ambulante (Olarde et al., 2020).

Pero el tratamiento del fenómeno social no es algo exclusivo de los vendedores, pues también las instituciones tienen cierta incidencia, lo cual indica que las ideación y aplicación de adecuadas planificaciones podrían establecer las bases para mejorar las condiciones de los vendedores callejeros y solventar diversas problemáticas (Quejada et al., 2014). Uno de las falencias que se evidencian en las contrataciones públicas es el hecho que no se planifica a futuro sino a las necesidad fácticas o actuales de las problemáticas, por lo cual se gestionan proyectos que al cabo de uno o dos años ya no tienen el mismo impacto o requieren nuevas actualizaciones, reformas o reestructuraciones, lo cual no solo afecta el futuro funcionamiento de los proyectos sino que ralentiza algunos procesos, afecta a determinado grupo, requiere mayores recursos, entre otros obstáculos que se van presentando a medida que la población de una ciudad incrementa (Torres, 2019). Por ejemplo, cuando construyen una vía principal o secundaria, o la amplían, sólo se piensa en la cantidad de vehículos que transitan en determinado momento, lo cual, después de uno o dos años cuando incrementa el número de automotores, dicha vías no tienen la capacidad para que transiten y se generan trancones o cuellos de botella (esto se pudo apreciar con el ejemplo de la ciclorruta en la carrera 21).

Por ello es indispensable idear o planificar cambios pensando en su utilidad al doble de años y considerando la duplicación de la población, transeúntes, tráfico, entre otros, es decir, se debe considerar la necesidad de plantear políticas públicas que se proyecten a un futuro más

extenso, ampliando los espacios públicos de tal manera que se especifiquen y asignen lugares exclusivos para la venta ambulante y así sea posible una integración armónica, ordenada y estética para los transeúntes (Ramírez y Soler, 2018). En el caso específico de Bucaramanga, el cual está ubicado en una meseta y su expansión solo puede realizarse verticalmente, es necesario plantear modos de aprovechar el espacio adecuadamente, delimitando los espacios públicos para funciones específicas, pero integrándolos de forma arquitectónicamente inteligente a los espacios urbanos, de modo que no afecte ni la movilidad, ni los ecosistemas, ni a los pobladores y tampoco a los vendedores ambulantes.

Más que una recomendación, esto representaría un reto para futuras planeaciones y para futuros gobiernos locales, pero una opción podría consistir en iniciar mejoras arquitectónicas urbanísticas, mediante el diseño de espacios verticales, con el fin de realizar una transición de la arquitectura horizontal a una vertical (procurando que puedan conectarse e interactuar entre sí) que permita ordenar adecuadamente los espacios y no dé cabida a eventualidades o situaciones de desorden. Todo esto con el fin de promover el tránsito por espacios verticales y la apropiación de locales para que los vendedores ambulantes ocupen de manera más estructurada y ordenada dichos espacios. Este es un aspecto que poco se ha explorado en la ciudad de Bucaramanga y que no se ha tenido mucho en cuenta en la literatura relacionada con la informalidad laboral, por lo cual la actual investigación sienta un precedente respecto a la necesidad de integrar la verticalidad con la venta ambulante. Hay que tomar en cuenta que la verticalidad es un aspecto fundamental en la formación, consolidación y funcionamiento de las actuales ciudades en el mundo, pues solventa algunas problemáticas de espacialidad, gasto de recursos (naturales y económicos), se aprovecha mejor la luz natural, promueve el ingenio e innovación y facilita la organización de los espacios urbanos, entre otros (Venegas y Piderit, 2018). En ese sentido, es indispensable ahondar más en

innovar formas de creación de espacios verticales que logran integrar diversas dinámicas socioeconómicas de la ciudad de Bucaramanga en las que se incluyan a los transeúntes, locales, vendedores ambulantes, habitantes de las zonas, turistas, entre otros.

Para ello se pueden emplear casetas que, además de cumplir con un sentido estético, también sirvan para resguardar las mercancías, pues según la encuesta del DEDAP (2019), los comerciantes informales han enfrentados problemáticas de inseguridad. Ya sea porque al finalizar su trabajo les hurtan sus pertenencias y dinero o porque deben dejar sus carretillas, asadores, sombrillas, entre otros, en el lugar donde ejercen su actividad económica (Ramírez y Soler, 2018). Este es un aspecto que debe tomarse en cuenta ya que, al idear espacios específicos para los comerciantes informales, se debe pensar en su seguridad, por lo cual se recomienda que se sitúen Comandos de Atención Inmediata (CAI) para que cumplan con la doble función de resguardar tanto a los transeúntes como a los comerciantes y, a su vez, garantizar el orden público de la zona. En cuanto al diseño, es una cuestión que está supeditada al gobierno local, pero procurando generar un impacto visual y representativo ya sea mediante imágenes que reflejen la gastronomía de la región, las culturas indígenas que habitaron antiguamente el departamento, los artistas locales, la geografía, entre otros. No obstante, en la actual investigación se pueden dar algunos ejemplos que darían una idea general:

**Figura 14.**

*Kioscos ventas ambulantes. Santiago de Cali. 2017*



*Nota.* Imagen tomada de Blu Radio (2017).

**Figura 15.**

*Diseño casetas comercio informal. Malecón de Santa Marta. 2021*



*Nota.* Imagen tomada de Guerrero (2021).

Aunque las imágenes son ejemplos de casetas con formas idóneas, cumplen con una funcionalidad práctica y pueden adaptarse para que puedan ser más llamativos, la propuesta del gobierno local no se puede limitar a esos diseños, valdría insistir en la necesidad de idear diseños más novedosos que, además de ser estéticos, también sean atractivos turísticos. Es decir, que tengan el potencial de llamar la atención de turistas nacionales e internacionales (incluso a los locales) a tal punto de ser un ítem característico del lugar, que las personas quieran tomarse fotos

(como lo hacen con el puente de la novena) y que al final se convierta en una imagen representativa de la ciudad. Esto implicaría un diseño que vaya más allá de la simple funcionalidad y sea atractivo incluso cuando están cerradas las casetas, que puedan usarse para el esparcimiento, por ello, en la actual investigación se insiste con la idea de integralidad, es decir, que integren armónicamente el comercio informal con la cotidianidad, actividades físicas y recreativa, el turismo, entre otros, lo cual podría lograrse con diseños que se acoplen adecuadamente con la arquitectura urbanística. Un ejemplo que se asemeja a la idea anteriormente expuesta es el diseño de las casetas del malecón de Santa Marta, las cuales se mimetizan con el entorno, son llamativas y para el turista y cumplen con una funcionalidad para un uso no comercial (incluso cuando están cerradas):

**Figura 16.**

*Kioscos comercio informal. Malecón de la ciudad de Santa Marta 2022*



*Nota.* Imagen tomada de [Santamarta.gov.co](http://Santamarta.gov.co) (2022).

De allí se deriva una recomendación adicional, a saber, que las casetas cumplan con estándares estéticos que evoquen las tradiciones y costumbres de la región, pero que a su vez pueda cumplir una función de seguridad, así mismo, que los espacios donde se ubiquen las casetas tengan acceso a baños públicos (tanto para vendedores como para transeúntes) que les permitirá mayor comodidad a los comerciantes y, de igual forma, no tener que abandonar su sitio de trabajo por

mucho tiempo para ir al baño. Por otro lado, es necesario determinar cuáles espacios se van a adecuar para que cumplan con el propósito y recomendaciones acá descritas y cuáles se van a usar para crear nuevos espacios de integralidad (es decir, dónde se pueden crear nuevos espacios públicos en los que no se vea afectada la ecología ni el patrimonio cultural e histórico). Respecto al primero, se podría estimar zonas del centro de Bucaramanga con el fin de recuperarlas de la inseguridad y del deterioro provocado por las actividades nocturnas, por ejemplo, se puede idear en un parque lineal que atraviese la Quebrada Seca y conecte con Cabecera.

Sumado a ello, aplicar dicha integralidad en el parque central dónde está ubicada la Gobernación y Alcaldía (al igual que La Casa del Libro Total, el cual es un centro cultural), de tal forma que tenga conexión con la Quebrada Seca y se convierta en un pasaje seguro para las actividades nocturnas. También recuperar la carrera 15 para que sea transitable en las noches, mediante la implementación de ventas ambulantes nocturnas, que integren la calle 35 (la cual simplemente debe adaptarse y mejorarse para que también pueda ser transitada con seguridad en las noches). Y, en suma, un circuito que logre conectar el Parque Central de Bucaramanga con el Parque de los Niños, mediante la calle de la Quebrada Seca y la calle 35, adicionalmente, es necesario recalcar que los comerciantes callejeros no son únicamente aquellos que se establecen el espacio público, sino se incluye a aquellos que lo recorren con carretillas, carritos de helado, canastillas, entre otros. Por esta razón, también se debe pensar en uniformar con carritos facilitados por el gobierno local para que cumplan con la estética y diseño pensado para evocar la cultura de la región, tal como se hizo en Bogotá (ver Figura 17), solo que, para el caso de Bucaramanga, se podrían pensar diseños más llamativos y representativos, que incluyan diversos aspectos propios de la ciudad o del departamento de Santander.

**Figura 17.**

*Carritos vendedores ambulantes. Bogotá 2019*



*Nota.* Imagen tomada de El Tiempo (2019).

Aunado a lo anterior, es indispensable la integración de vendedores ambulantes con el espacio público de forma organizada, de tal manera que su presencia armonice con el espacio público y la estética urbana. En algunos lugares del mundo las ventas ambulantes hacen parte del atractivo turístico (Ruiz et al., 2018), por lo cual podría potenciarse ese aspecto mediante una debida organización que permite integrar la estética urbana con el tradicional comercio informal (incluso artesanal), proyectándolo a un potencial atractivo turístico. Para ello se requeriría idear casetas o espacios específicamente para la venta ambulante que tenga referencias al patrimonio, cultura, costumbres, entre otros, de la región, para que así se integre el comercio informal con la estética de la ciudad. En ese sentido, la cultura y el arte (por tanto, los artísticas de la ciudad) estaría implicados en la participación de crear espacios más atractivos estéticamente y acordes con las costumbres de la región.

Esto lleva también a la necesidad de pensar en políticas públicas referentes al espacio público y a la venta ambulante en el que se planteen formas de integrar la migración venezolana (vendedores ambulantes venezolanos) con el fin de que Bucaramanga pueda postularse como una

ciudad con capacidad de entrelazar diversas culturas y estratos sociales de forma armónica. Entonces, la reducción de la xenofobia y la implementación de una cultura de respeto ciudadano sería un referente tanto nacional como internacional, que ubicaría a la ciudad dentro de un paradigma social ejemplar para otras administraciones. La buena percepción, tanto de los habitantes de la ciudad como de otras ciudades, respecto a todos los aspectos mencionados podría generar un idóneo *branding* de ciudad, lo cual haría a Bucaramanga más atractiva tanto para el turismo, la inversión empresarial, como para vivir.

Por último, valdría mencionar otro aspecto que desborda la actual investigación, a saber, la informalidad empresarial. Este tipo de informalidad no se trabajó en el presente estudio, ya que desviaría del enfoque principal la investigación, es decir, el de las ventas ambulantes en Bucaramanga, pero sería interesante abordar a profundidad dicho tema, ya que las investigaciones específicas al respecto son escasas (al igual que lo es la temática de la actual investigación). Por ello, también se recomienda a otros investigadores, a las instituciones encargadas de afrontar estas problemáticas, a las organizaciones reguladoras y promotoras de igualdad de condiciones laborales y económicas, entre otras, a realizar estudios enfocados en la informalidad empresarial con el fin de incluir la problemática en planeaciones gubernamentales y la conformación de políticas públicas. Todo ello con el fin de estructurar de manera integral todos los aspectos relacionados. Sería interesante encontrar puntos de anclaje y nodos (similitudes, diferencias, contrastes, entre otros) que se interconecten con las ventas ambulantes (es decir, articular la informalidad laboral con la empresarial), y cómo podría integrarse con diversos sectores o acoplarse entre sí. Esto, con la finalidad de dar un paso más allá hacia la paridad laboral, entonces, la informalidad empresarial podría abordarse en futuras investigaciones, ya que es un tema que también requiere su propio análisis y sus propias condiciones de estudio.



## 7. Conclusiones

Uno de los aspectos cruciales de toda investigación es la conclusión, pues con esta se sintetizan varios aspectos trabajados y elaborados a lo largo de dicha investigación, pero valdría aclarar que el capítulo de resultados es una conclusión que surgió a partir de datos investigados, lo que ha permitido una visión amplia sobre diversos aspectos implícitos en la informalidad laboral (sobre todo en lo referente a los vendedores ambulantes de Bucaramanga), del cual se derivan algunas conclusiones. Sin embargo, es necesario desglosar algunos aspectos específicos que permitirán mayor claridad, por ejemplo, las acciones tomadas por el gobierno nacional y local, las teorías, los análisis elaborados, entre otros, teniendo en cuenta que no están separados entre sí, sino que hacen parte de una misma situación, pero que puede delimitarse un poco para poder apreciar mejor el panorama.

Se pudo apreciar que las políticas nacionales, en el periodo de 2012 a 2019, estuvieron encausadas hacia la atención de las necesidades básicas de los vendedores ambulantes. Pero esto solo se vio reflejado en el papel, pues el tratamiento del fenómeno social tuvo repercusiones peyorativas para los comerciantes informales (Monroy, 2018). Adicionalmente, las leyes y políticas que beneficiaba este sector quedaron sepultadas bajo la preponderancia de las normativas referentes a la liberación de los espacios públicos y la estética de las ciudades (Vásquez y Agudelo, 2021), por su parte, las políticas de los gobiernos locales en dicho periodo tuvieron diferencias que no parecieron significativas, pero sustancialmente representaron un modelo diferenciado en el tratamiento del fenómeno (Quejada et al., 2014). El periodo de 2012 a 2015 enfocó sus esfuerzos en delimitar las zonas de permisibilidad para los vendedores ambulantes, lo que implicó desalojos, decomiso de mercancías, persecución de vendedores informales, entre otras, estando acorde con

las políticas nacionales, promoviendo una cultura de higiene estética y social, y un libre tránsito de peatones (Ortiz, 2020).

Las políticas y prácticas del periodo 2015 a 2019, se asemejaban, pues consolidaron similares normativas (o simplemente dejaron las mismas del periodo anterior). Sin embargo, en sus prácticas se evidenciaron formas de aplicar las normas de forma diferenciada (Olarte et al., 2020). El tratamiento del fenómeno implicó diversas variantes, pues se establecieron parámetros para la higiene visual de la ciudad de Bucaramanga, pero no desalojando a los vendedores ambulantes, sino tratando de integrarlos a la fisionomía urbana, mediante la planeación y construcción de espacios públicos que permitieran la armonización entre los transeúntes, la arquitectura urbana, los vendedores ambulantes y los pobladores de cada zona. Se admite que su implementación no tuvo el impacto esperado y que en la realidad se evidenciaron problemáticas entre las autoridades, los vendedores informales, los espacios públicos, entre otros, pero con el gobierno local de ese periodo sienta un precedente respecto a un adecuado tratamiento del fenómeno social y todo lo que implica (Olarte et al., 2020).

Por otro lado, en lo referente a la situación de los vendedores ambulantes del casco urbano, se puede apreciar un cambio de percepción en cuanto a cada administración, por un lado, están las problemáticas de orden público entre vendedores informales, funcionarios y fuerza pública del primer periodo, por el otro, hay una mejor percepción de los vendedores respecto a la administración del segundo periodo. A esto último hay que sumarle que al final del segundo periodo advino las problemáticas generadas por las restricciones contra las ventas ambulantes a nivel nacional, pero en Bucaramanga (durante el periodo 2015-2019) no se presentaron mayores consecuencias y se contempló la consolidación de la Ley de la Empanada, la cual permitió establecer diálogos entre vendedores informales y el gobierno local, dando muestras de mejores

tomas de decisiones y un contacto más cercano entre las partes. Esto evidencia que, primero, el tratamiento del fenómeno durante dicho periodo (aunque con algunas falencias) tuvo un mejor impacto y manejo, segundo, que es posible conformar diálogos y acuerdos entre las partes implicadas, por lo cual se podría decir que también es necesario fortalecer los canales comunicativos.

Otra conclusión que se deriva del periodo 2012-2019 es la planeación de los Decretos y estatutos, en últimas de las políticas públicas ideadas para el tratamiento del fenómeno socioeconómico, aunque no hubo cambios significativos en cuanto entre una administración y otra, se aprecia que la designación de funciones de un ente regulador puede provocar consecuencias. Esto se evidencia con el Decreto 0073 de 2013 en el que asignó a una secretaría, enfocada a dar preponderancia al espacio público, el tratamiento del comercio informal (entre estos los vendedores ambulantes), lo que provocó diversas problemáticas entre la fuerza pública y los comerciantes callejeros. En cambio, en el caso de la segunda administración del periodo analizado, se instauraron mesas de diálogo y un acercamiento a los principales afectados, para llegar a un acuerdo e idear una adecuada planeación de los espacios. Esto, con el fin de integrar el comercio callejero con los espacios públicos, lo cual permitió no solo sentar un precedente de buenas prácticas, sino una forma de armonizar los distintos actores sociales (transeúntes, pobladores, vendedores) dentro de los espacios públicos (Olarte et al., 2020), pero como se dijo, en la práctica no tuvo el impacto esperado, pero es un referente del camino que debería seguirse.

Por ello, otra conclusión consiste en afirmar que no basta con la generación de leyes, decretos, estatutos, entre otros, para el tratamiento del fenómeno, sino que es necesaria la consolidación y adecuación de los espacios, mediante una adecuada planeación que implique la transformación de los espacios públicos y la arquitectura urbana, de acuerdo con las actuales

necesidades urbanísticas (Blanco, 2022). En ese orden de ideas, para el caso específico de Bucaramanga, se requiere plantear e idear la integralidad de las construcciones existentes y futuras en el que se dé preponderancia a la verticalidad de tal forma que puedan interconectarse sin dejar de lado la informalidad laboral y sin afectar los recursos ecológicos del territorio. Este es un reto que puede implicar nuevas maneras de pensar la realidad social, arquitectónica, urbana, entre otras, y que puede ponerse en discusión, pero que ya se debe plantear como una necesidad frente a la expansión de la ciudad.

Hay otro aspecto que debe tenerse en cuenta, la cual se puede considerar como una conclusión, es la formación y calidad de vida de los comerciantes callejeros ya que, según la encuesta del DEDAP (2019) y consignada en Ramírez y Soler (2018), la mayoría de los comerciantes informales expresaron el deseo por formarse o al menos terminar sus estudios como una forma de superación personal. Esto, con el fin para mejorar sus condiciones de vida o de su actividad económica o para encontrar otra alternativa a su labor, por lo cual es de considerarse un punto de motivación para mejorar la comunicación entre vendedores y gobierno local, en ese sentido, la conformación de una política pública referente al tratamiento del fenómeno social debe brindar alternativas para aquellos vendedores que voluntariamente quieran especializarse o formarse académicamente.

Lo anterior es importante porque hay que entender que son seres humanos, lo cuales no siempre tienen sus necesidades básicas cubiertas, o no han tenido la oportunidad de prepararse académicamente como alternativa a su labor o para mejorar el servicio que prestan. Entonces, es necesario que los vendedores puedan tener mejores accesos a servicios públicos y educativos, con el fin de que tengan una mejor visión de su futuro y sean ellos quienes puedan proponer alternativas a sus condiciones de vida y sus actividades económicas (Blanco et al., 2020). No se trata de un

paternalismo estatal, sino de la conformación de herramientas que permitan surgir alternativas que beneficien las partes implicadas y, así mismo, que sus familiares puedan tener mejores oportunidades. Por ejemplo, que sus hijos puedan estudiar para que, de seguir las actividades económicas de sus padres, lo hagan, pero teniendo otro enfoque y conocimientos que lleven a una participación fundamentada de la cual puedan emerger nuevas condiciones y formas de ejercer las ventas ambulantes (Olarte et al., 2020).

En ese sentido, la formalización, planeación y empleo de casetas que logran integrar a los vendedores informales con el entorno es un aspecto necesario para lograr armonizar los espacios públicos (Ramírez y Soler, 2018), adicionalmente, que se diseñen casetas que tengan un impacto visual y logren captar la esencia de la cultura bumanguesa y santandereana. Lo cual podría no solo mejorar la estética de la ciudad, integrar armónicamente los espacios, dejar paso libre a los transeúntes, sino que permitiría atraer más el turismo, por lo cual se verían beneficiados tanto los vendedores como los pobladores, el comercio hotelero y gastronómico, comercio dedicado a los deportes extremos, entre otros, por tanto, se abrirían mayores posibilidades de la inversión empresarial y estatal.

También se concluye que la migración venezolana, durante la administración de Rodolfo Hernández, ha tenido un impacto significativo en el aumento de las ventas ambulantes en la ciudad de Bucaramanga, debido a que es una ciudad que está relativamente cerca a al vecino país, lo cual implica otra arista que se le suma al fenómeno social (González y Ortiz, 2019). De allí que no solo se deben pensar alternativas al tratamiento del fenómeno en cuanto a los vendedores ambulantes locales, sino a aquellos que engrosan las cifras provenientes de Venezuela (González y Ortiz, 2019), por ello es indispensable considerar alternativas para la inevitable y creciente ola de

migrantes venezolanos que han ocupado el espacio público debido a su condición de vulnerabilidad, lo que indica que se requieren constante censos y reestructuraciones de los espacios.

En suma, no se trata únicamente de generar normativas nacionales y locales, sino de planificar adecuadamente las formas como se van a poner en práctica, a su vez, es necesario plantear formas de integrar los diferentes aspectos implícitos en el fenómeno socioeconómico de la informalidad laboral, las ventas callejeras, los espacios públicos, la arquitectura urbana, los vendedores ambulantes y sus necesidades. A sí mismo, considerar la importancia que tiene el comercio informal para algunos sectores, entre otras, para que sea posible armonizarlos y no se deriven en persecuciones, decomisos, sanciones, entre otros, que al final terminan por ensanchar brechas sociales, aumentar el inconformismo civil, generar desconfianza en las funciones del Estado y los gobiernos locales, entre otras problemáticas que surgen a partir de una mala política, con el fin de no excluir a nadie de futuras planeaciones.

**Referencias Bibliográficas**

- Abello, A., Balseiro, E. y Novoa, D. (2006). La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía. *Serie de Estudios sobre la Competitividad en Cartagena* 6. DOI: 10.13140/RG.2.2.20984.96008. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/324041025\\_La\\_competitividad\\_de\\_Cartagena\\_de\\_Indias\\_analisis\\_de\\_la\\_articulacion\\_entre\\_la\\_educacion\\_y\\_la\\_economia](https://www.researchgate.net/publication/324041025_La_competitividad_de_Cartagena_de_Indias_analisis_de_la_articulacion_entre_la_educacion_y_la_economia)
- Acuerdo 006 de 2016. [Alcaldía de Bucaramanga]. Por El Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo 2016-2019 Gobierno De Las Ciudadanas Y Los Ciudadanos. 13 de junio de 2016
- Acuerdo 011 de 2014. Plan De Ordenamiento Territorial De Bucaramanga Segunda Generación 2013-2027. 21 de mayo de 2014.
- Acuerdo 037 de 2014. [Alcaldía de Bucaramanga] Por medio del cual se crea el fondo para el espacio público en el Municipio de Bucaramanga y se dictan otras disposiciones. 12 de diciembre de 2014.
- Acuerdo 119 de 2004. [Alcaldía Mayor de Bogotá]. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 3 de junio de 2004
- Alcaldía de Bucaramanga (2013). *Plan de Desarrollo Bucaramanga 2012-2015*. [Archivo PDF]. [https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/1ACUERDO\\_014\\_PDM\\_2012-2015.\\_version\\_final\\_mayo\\_31.pdf](https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/1ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf)
- Alcaldía de Bucaramanga (2018). *Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga*. Universidad Pontificia de Bucaramanga

Alcaldía de Bucaramanga (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023*. Alcaldía de Bucaramanga.

[Archivo PDF].

[http://ieu.unal.edu.co/images/Planes\\_de\\_Developmento\\_2020/Bucaramanga\\_Plan-de-Desarrollo-2020-2023-2.pdf](http://ieu.unal.edu.co/images/Planes_de_Developmento_2020/Bucaramanga_Plan-de-Desarrollo-2020-2023-2.pdf)

Alcaldía de Bucaramanga (2022, enero 31). *Bucaramanga es una de las ciudades con menor desempleo del país*. <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/bucaramanga-es-una-de-las-ciudades-con-menor-desempleo-del-pais/>

Alvarado, A. (2018). *Empleo informal y mercados laborales multisegmentados en Perú*. [Tesis de grado] Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.

Bermúdez, Y, Mendoza, J. y Páez, D. (2012, diciembre). *Análisis del mercado de trabajo en jóvenes para Bucaramanga y AM*. Observatorio Socioeconómico de Santander

Berrío-Calle, J. E., Bran-Piedrahita, L. (2019). Determinantes de la informalidad laboral en Colombia para el período 2008–2017. *Revista CEA*, 5(9), 33-51. <https://doi.org/10.22430/24223182.1255>

Blanco, S. (2022). ¿Por qué Bucaramanga es la segunda ciudad con menos desempleo? *Caracol Radio*.

[https://caracol.com.co/emisora/2022/04/01/bucaramanga/1648778792\\_079960.html#:~:text=La%20capital%20santanderana%20registra%20una,2021%20y%20febrero%20de%202022.](https://caracol.com.co/emisora/2022/04/01/bucaramanga/1648778792_079960.html#:~:text=La%20capital%20santanderana%20registra%20una,2021%20y%20febrero%20de%202022.)

Blanco, V., Cristina, A., Iturralde, I., y Figueras, A. (2020). *Estudio exploratorio sobre la informalidad en las jurisdicciones provinciales* (No. 4315). Asociación Argentina de Economía Política.

- Blu Radio (2017). Comerciantes presentan caseta para vendedores ambulantes de Cali. Blu Radio <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/comerciantes-presentan-caseta-para-vendedores-ambulantes-de-cali>
- Bonilla M., Botero, D., Sandoval, J., Zambrano, E., Pardo, M., y Pérez, N. (2021). *Migración Venezolana en Bucaramanga, Santander-Colombia*. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Buitrago Escobar, A. M., & Ordoñez, E. J. (2018). *La Segmentación del mercado de trabajo colombiano-Nuevas miradas tomo II*. Universidad Santiago de Cali.
- Calderón, C. (2020). Construcción De Sentido E Identidad Laboral En Trabajadores Del Sector Informal: Vendedores Ambulantes Del Área Metropolitana De Bucaramanga. [Tesis de grado] Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Cámara de Comercio de Bucaramanga (11 de enero de 2011). *Indicadores económicos de Santander. Diciembre de 2010*. [Archivo PDF]. [https://camaradirecta.com/imagenes/vdo\\_conexion/cone\\_9d0688262a7ee2046bcc9cc88164ce5699f88df3.pdf](https://camaradirecta.com/imagenes/vdo_conexion/cone_9d0688262a7ee2046bcc9cc88164ce5699f88df3.pdf)
- Castiblanco, S. (2018). Emprendimiento informal y género: una caracterización de los vendedores ambulantes en Bogotá. *sociedad y economía*, (34), 211-228.
- Castro, G. y Villar, L. (2018). Brecha salarial para los empleados formales e informales, un análisis a la segmentación laboral en Bogotá para el año 2014. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15977/1/Castro%20y%20Villar%20Brecha%20salarial%20y%20segmentaci%C3%B3n%20laboral%202014.pdf>
- Chacón, C. y Ramírez, M. (2020). Las percepciones sobre los migrantes venezolanos y su inclusión laboral en Bucaramanga. *Colección Contribuciones de Investigación 3*, 109-127

Código Nacional de Policía y Convivencia [CNPC]. Ley 1801 de 2016. Artículo 140. 16 de julio de 2016

Consejo de Bucaramanga (11 de abril de 2019). *Proceso: direccionamiento y proyección municipal* <https://fdocuments.mx/document/presupuesto-y-liquidacin-de-proyectos.html?page=1>

Consejo de Bucaramanga (10 de junio de 2020). *Plan de desarrollo municipal 2020-2023 “Bucaramanga, una ciudad de oportunidades”*. [Archivo PDF]. [https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Acuerto\\_013\\_2020-ADOPCION-PLAN-DE-DESARROLLO-2020-2023.pdf](https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Acuerto_013_2020-ADOPCION-PLAN-DE-DESARROLLO-2020-2023.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES] (2020). *Documento CONPES 4011. Política Nacional de Emprendimiento. CONPES 4011* Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 82. Julio 7 de 1991 (Colombia). 2da Ed. Editorial Legis

Cota, R. y Navarro, A. (2015). Análisis del mercado laboral y el empleo informal mexicano. *Papeles de Población* 85, 211-249.

DADEP (29 de mayo de 2019). *Proceso: Direccionamiento Y Proyección Municipal*. Alcaldía de Bucaramanga

DANE (2011). *Medición Del Empleo Informal Trimestre Abril - junio de 2011*. [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bolet\\_ech\\_informalidad\\_abr\\_jun2011.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_abr_jun2011.pdf)

DANE (2017). *Comunicado de Prensa*. [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP\\_empleo\\_dic\\_16.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_dic_16.pdf)

DANE (13 de marzo de 2019). Medición De Empleo Informal y seguridad Social. *Boletín técnico*. [Archivo PDF].

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_nov19\\_ene19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_nov19_ene19.pdf)

DANE (2020a). *La Información del DANE en la toma de decisiones de las Ciudades Capitales*.

[Archivo PDF]. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/240120-Info-Alcaldia-Bucaramanga.pdf>

DANE (2020b). *Ocupados Cuenta Propia*. [Archivo PDF].

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/poblacion-ocupada-segun-act-eco-por-cuenta-propia/2019-resultados-ocupados-perfil-ocupacional.pdf>

DANE (2022a). *Medición de empleo informal y seguridad social*. [Archivo PDF].

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_geih\\_informalidad\\_dic21\\_feb22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_dic21_feb22.pdf)

DANE (2022b). *Principales indicadores del mercado laboral*. [Archivo PDF].

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_mar\\_22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_mar_22.pdf)

DANE (2023, marzo 7). *Mercado Laboral*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

De Soto, H. (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco

Decreto 0073 de 2013. [Alcaldía de Bucaramanga]. Por el cual se modifica los artículos 7°, 8° y

11° del decreto 0179 del 03 de septiembre de 2012. Mayo 7 de 2013

Decreto 0089 de 2018. [Alcaldía de Bucaramanga]. Por medio del cual se adopta el estudio del

Plan Maestro de Espacio Público para el Municipio de Bucaramanga, y se dictan otras disposiciones. Junio 15 de 2018

Decreto 0154 de 2010. [Alcaldía de Bucaramanga]. Por el cual se adoptan medidas de policía necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y las libertades públicas en el municipio de Bucaramanga y se adoptan otras disposiciones. Junio 21 de 2010

Decreto 0179 de 2012. [Alcaldía de Bucaramanga]. Por el cual se dictaminan disposiciones para la recuperación y prevención del espacio público en el municipio de Bucaramanga. Septiembre 3 de 2012

Decreto 567 de 2014. [Ministerio de Justicia y del Derecho]. Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones. Marzo 19 de 2014

Díaz, C. (2018). Gestión pública del siglo XXI y sus pilares principales: ética y gobernanza. *Revista Colombiana de Contabilidad*, 6(11), 105–119.

DNP (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. [Archivo PDF]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

DNP (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. [Archivo PDF]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%20I%20internet.pdf>

DNP (2017). *Mercado Laboral Urbano – Resultados 2017: Bucaramanga*. [Archivo PDF]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/4.Informe%20MLU%20Bucaramanga%202017.pdf>

DNP (2017). *Mercado Laboral Urbano – Resultados 2020: Bucaramanga*. [Archivo PDF]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/3%20Informe%20Bucaramanga%202020.pdf>

- DNP (2018a). *Mercado Laboral Urbano – Resultados 2018: Bucaramanga*. [Archivo PDF].  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/4%20Informe%20Bucaramanga%202018.pdf>
- DNP (2018b). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. [Archivo PDF] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- DNP (2019). *Mercado Laboral Urbano – Resultados 2019: Bucaramanga*. [Archivo PDF].  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Informe%20Bucaramanga%202019.pdf>
- DNP (2020). *Mercado laboral urbano – resultados 2020: Bucaramanga*. [Archivo PDF]  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/3%20Informe%20Bucaramanga%202020.pdf>
- Domínguez, J. (2011). Informalidad laboral y pobreza urbana en Colombia. CIDSE.
- El Tiempo (2019). Las Nuevas Alternativas para los Vendedores Informales en Bogotá. El Tiempo  
<https://www.eltiempo.com/bogota/alternativas-para-los-vendedores-ambulantes-en-bogota-403430>
- Fernández, C. (2020). Informalidad Empresarial en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social 1*, 133-168
- Franco, K., Romero, R. y Tarazona, K. (2019). Construcción De Sentido E Identidad Laboral En Trabajadores Del Sector Informal: Vendedores Ambulantes Del Área Metropolitana De Bucaramanga. [Tesis de grado], Universidad Autónoma de Bucaramanga.

- Galvis, L., Rodríguez, G., y Ovallos, S. (2019). Desempleo y calidad de vida laboral en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. *Documento de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 279*.
- González, J. y Ortiz, M. (2019). Construcción de paz entre colombianos y venezolanos en escenarios de ventas informales en el espacio público de Bucaramanga, Colombia, 2019. [Tesis de maestría] Corporación Universitaria Minuto de Dios.
- Guerrero (2021). Cinco Novedades Del Nuevo Malecón De Santa Marta Que Vas A Apreciar. Código Prensa. <https://codigoprensa.com/cinco-novedades-del-nuevo-malecon-de-santa-marta-que-vas-a-apreciar/>
- ICER (2010). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2010/santander\\_icer\\_\\_10.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2010/santander_icer__10.pdf)
- ICER (2011). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2011/santander\\_icer\\_\\_11.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2011/santander_icer__11.pdf)
- ICER (2012). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER\\_Santander\\_2012.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Santander_2012.pdf)
- ICER (2013). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2013/ICER\\_Santander\\_2013.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2013/ICER_Santander_2013.pdf)
- ICER (2014). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2014/ICER\\_Santander2014.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2014/ICER_Santander2014.pdf)
- ICER (2016). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. DANE [Archivo PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Santander2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Santander2015.pdf)

- Jara, A., Asmat, N., Alberca, N., y Medina, J. (2018). Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. *Revista venezolana de gerencia*, 23(83), 740-760.
- Jiménez, D. (2012). La informalidad laboral en América Latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? *Cuadernos de Economía*, 31(58), 113-143.
- Jiménez, D. (2020). Incidencia de la informalidad en la crisis fiscal de Colombia: análisis entre 2008 y 2019. [Trabajo de grado] Universidad Privada de Envigado
- Jiménez, L. (2019). Análisis De Las Políticas Públicas Para El Manejo De La Informalidad Laboral En Bogotá, Caso: Vendedores Ambulantes En El Período 2008-2015. [Tesis de grado] Fundación Universidad De América.
- Landázuri, E (2021). Mercados segmentados y movilidad laboral en el sector formal e informal del Ecuador durante el período 2007-2016. [Tesis de grado] Pontificia Universidad Católica Del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. 29 de diciembre de 2010. D.O: 47.937
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. D.O: 48.102
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país. 9 de junio de 2015. D.O: 49538
- Ley 1988 de 2019. Por la cual se establecen los lineamientos, para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto de 2019. D.O: 51.033

- Ley 23 de 2012. Por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones. 24 de julio de 2012.
- Ludmer, G. (2019). ¿Qué hay de nuevo en el viejo debate sobre las causas de la informalidad laboral? *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(10), 99-121.
- Machaca, L. (2017). Determinantes De La Informalidad Laboral Y Brechas De Ingresos Entre Empleos Formales E Informales En El Perú, Periodo 2017. [Tesis de grado] Universidad Nacional del Altiplano. Puno, Perú.
- Martínez, S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista Misión Jurídica* 9(10), 140-154. ISSN 1794-600X
- Mejía, L., Reina, M., Oviedo, S. y Rivera, A. (2020). Planes Nacionales De Desarrollo En Colombia: Análisis Estructural Y Recomendaciones De Política. Análisis Estructural Y Recomendaciones De Política. Bogotá: Fedesarrollo.
- Mesa Técnica de Concertación del departamento de Santander (2013). Convenio No. 188 de 2013. Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos. *Plan Departamental de Empleo de Santander*. Junio de 2013
- Monroy, Y. (2018). *Análisis de las condiciones laborales del adulto mayor dedicado a las ventas ambulantes en el municipio de Bucaramanga en el año 2018*. [Tesis de grado]. Universidad Santo Tomás.
- Moya, M. (2013). Impacto Del Programa “Ley Del Primer Empleo” En La Incidencia En La Informalidad Y En El Subempleo Juvenil En Colombia. *Suma de Negocios* 4(2), 97-111.
- OIT (2013). *La Economía Informal Y El Trabajo Decente: Una Guía De Recursos Sobre Políticas Apoyando La Transición Hacia La Formalidad*. Organización Internacional del Trabajo.

- Recuperado de  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229429.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf)
- Olarte, M., Bermúdez, Y., García, G., Montealegre, F. y Rojas, H. (2020). *Comercio informal Callejero: un insumo para políticas Públicas*. Universidad Cooperativa de Colombia.  
[https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/16116/2020\\_Libro\\_Olarte\\_Due%c3%blas\\_Maryuri.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/16116/2020_Libro_Olarte_Due%c3%blas_Maryuri.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Observatorio Regionales del Mercado de Trabajo [ORMET] (2013). *Estudios sobre Informalidad*. [Archivo PDF].  
[https://www.imebu.gov.co/web4/observatorio/investigaciones/4\\_Estudios\\_de\\_informalidad.pdf](https://www.imebu.gov.co/web4/observatorio/investigaciones/4_Estudios_de_informalidad.pdf)
- Observatorio Regionales del Mercado de Trabajo [ORMET] (2016). *Mercado laboral, informalidad y desarrollo en el Área Metropolitana de Bucaramanga: Lineamientos de política*. [Archivo PDF].  
<https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/Mercado-laboral-informalidad-y-desarrollo-en-el-area-metropolitana.pdf>
- Ortiz, D. (2020). Insumos para la formulación de lineamientos de política pública que permita reducir los obstáculos de acceso al mercado laboral formal de la población migrante proveniente de Venezuela, en Bucaramanga. [Tesis de maestría] Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Paternina, J. (2018). Estudio jurisprudencial sobre el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes en Bogotá. Recuperado de  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/21124/1/ESTUDIO%20JURISPRUD>

ENCIAL%20SOBRE%20EL%20DERECHO%20AL%20TRABAJO%20DE%20LOS%  
20VENDEDORES%20AMBULANTES%20EN%20BOGOT%c3%81..pdf

Portafolio (marzo 31 De 2022). La tasa de desempleo en Colombia fue del 12,9 % en febrero.

*Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/empleo/tasa-de-desempleo-en-colombia-para-febrero-del-2022-12-9-563563>

Quejada, R., Yáñez, M. y Cano, K. (2014). Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia. *Investigación y Desarrollo* 22(1), 126-145.

Ramírez, A. y Soler, M. (2018). *Comunicado personal, Jorge Luis Navarro España, 29 de mayo de 2019*. [Tesis de grado]. Universidad Industrial de Santander.

Ramírez, Y. (2019). Gestión municipal y el comercio informal en la vía pública en el distrito de Carabayllo, 2019. [Tesis de maestría] Universidad César Vallejo. Lima, Perú

Realpe, A. R. (2019). Guía de defensa de los derechos de los vendedores informales objeto del perímetro de restricción de la zona centro del Decreto 0013 de 2019 de la Alcaldía de Pasto frente a las inobservancias de la Jurisprudencia Constitucional colombiana—Guidevi. *MARTHA SOFÍA*, 5(9).

Redacción El Tiempo (2022, octubre 12). ¿Cuáles son las ciudades más competitivas de Colombia? *El Tiempo*. [https://www.eltiempo.com/economia/sectores/las-ciudades-mas-competitivas-de-colombia-en-el-2022-](https://www.eltiempo.com/economia/sectores/las-ciudades-mas-competitivas-de-colombia-en-el-2022-709266#:~:text=Bogot%C3%A1%20D.C.%20(7%2C8),pilares%20que%20conforman%20la%20medici%C3%B3n)

709266#:~:text=Bogot%C3%A1%20D.C.%20(7%2C8),pilares%20que%20conforman%20la%20medici%C3%B3n.

Resolución 0544 de 2012. [Municipio de Bucaramanga]. Por el cual se ordena la recuperación del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales en el municipio de Bucaramanga. 5 de septiembre de 2012

- Rodríguez, G. y Calderón, M. (2015). La economía informal y el desempleo: el caso de la ciudad de Bucaramanga (Colombia). *Innovar*, 25(55), 41-58. doi: 10.15446/innovar.v25n55.47195
- Rodríguez, J. y Dussán, C. (2018). La informalidad empresarial, evolución literaria que denota un fenómeno complejo. *Revista Polo del Conocimiento* 3(22), 561-578. ISSN: 2550 - 682X.
- Rueda, L. (s.f.). *Descifrando la Migración Venezolana en Bucaramanga*. <https://unab.edu.co/cienciaabierta/descifrando-la-migracion-venezolana-en-bucaramanga/>
- Ruesga, M. Pérez, L y Delgado, J. (2020). Sector informal en Ecuador: Perspectiva desde el escenario econométrico. *Revista Espacios* 41(14), 17-31. ISSN 0798 1015.
- Ruiz, A. A., Silva, J. L. G., & Díaz, Y. G. P. (2018). Análisis del Mercado Municipal en Tecuala, Nayarit como atractivo Turístico para el Desarrollo Económico Local. *KIKAME*, 6(6), 84-97.
- Sánchez, L. (27 de mayo de 2019). VIDEO: Cicloruta sí pero no ahí: Comerciantes. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/emisora/2019/05/27/bucaramanga/1558969699\\_880793.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/05/27/bucaramanga/1558969699_880793.html)
- Sanclemente, J. (2020). Corrupción, orden público y regulación económica en Colombia. *Revista Jurídicas*, 17(1), 105-124
- Sandoval, G. (2014). La informalidad laboral: causas generales. *Equidad & Desarrollo* (22), 9-45
- Santamarta.gov.co (2022). Santa Marta fortalece su oferta turística con el nuevo Camellón de la Bahía. Alcaldía de Santa Marta. <https://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/santa-marta-fortalece-su-oferta-turistica-con-el-nuevo-camellon-de-la-bahia>
- Suárez H. (2019). *Efectos del desplazamiento forzado sobre el mercado laboral en Colombia 2008-2015*. [Tesis de maestría] Universidad de los Andes. Recuperado de

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44207/u827889.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Torres, L. (2019). Estudio socio económico de vendedores informales de Bucaramanga para el fomento de su formalización y desarrollo. [Tesis de maestría] Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.
- UDES (2018). *Documento Bases Estratégicas Plan de Desarrollo Institucional 2019-2028*. [Archivo PDF]. [https://www.udes.edu.co/images/la\\_universidad/documentos/Bases-del-PDI-HORIZONTE-2019-2028.pdf](https://www.udes.edu.co/images/la_universidad/documentos/Bases-del-PDI-HORIZONTE-2019-2028.pdf)
- Uribe, J. Ortiz, C. y Castro, J. (2006). Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano. *Economía y Desarrollo* 5(2), 213-273.
- Urina, Y., & Chen, L. (2019). Incidencia del desplazamiento forzado sobre la informalidad laboral en Colombia para el año 2013. Recuperado de [https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/12711/2019\\_Tesis\\_Yinerson\\_Urina.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/12711/2019_Tesis_Yinerson_Urina.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Vásquez, J. y Agudelo, C. (2021). Informalidad en Colombia 2000-2020. Un análisis histórico dentro de un contexto pandémico. [Tesis de maestría]. Universidad EAFIT
- Venegas, S. y Piderit, M. (2018). Reflectancia De Las Envoltentes Verticales Y Su Influencia Sobre Disponibilidad De Luz Natural En El Cañón Urbano De La Ciudad De Concepción. *Revista hábitat sustentable*, 8(1), 6-15.
- Ynfante, E. (2018). Nivel De Cultura Tributaria Y Su Influencia En La Informalidad De Los Comerciantes Del Mercado Central De Morropon En El Periodo 2017–2018. [Tesis de grado, Universidad Cesar Vallejo]. Piura, Perú.

Zambrano, J. y Macías, N. (2021). Estrategia defensiva de los vendedores ambulantes de la zona céntrica de Portoviejo en tiempos del Covid-19. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 6(3), 1820-1842.