

**INFORMALIDAD LABORAL URBANA: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS
PTD PARA LOS PERIODOS (2008-2011), (2012-2015) EN EL MUNICIPIO DE
BUCARAMANGA.**

KLISMAN JAVIER LANDINEZ ORTEGA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2018

**INFORMALIDAD LABORAL URBANA: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS
PTD PARA LOS PERIODOS (2008-2011), (2012-2015) EN EL MUNICIPIO DE
BUCARAMANGA.**

KLISMAN JAVIER LANDINEZ ORTEGA

**Monografía de grado presentado como requisito para optar el título de
Especialista en Gestión Pública**

DIRECTOR:

PhD. RAFAEL VIANA BARCELÓ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2018

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. OBJETIVOS.....	11
1.1 OBJETIVO GENERAL	11
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	12
2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	12
3. ASPECTOS GENERALES RESPECTO DEL CONCEPTO DE TRABAJO INFORMAL	16
3.1 NOCIÓN BÁSICA DE TRABAJO INFORMAL.....	16
3.2 BREVE ESTUDIO CAUSAL Y CONSECUENCIAL ENTORNO A LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL.....	18
3.2.1 Teorías Sobre las Causas Sistémicas del Trabajo Informal.	20
3.2.2 Causas Accesorias del Trabajo Informal.	21
3.2.2.1 Aumento del desempleo.	21
3.2.2.2 Migraciones Internacionales de Población.....	21
3.2.2.3 Migraciones Internacionales.	22
3.2.2.4 Complementariedad entre la actividad económica formal e informal.....	22
3.2.2.5 Exceso de normas que gravan la actividad económica.	22
3.2.2.6 Falta de control y vigilancia estatal respecto al cumplimiento de normas y requisitos legales.	23
3.2.3 Enfoque Neoclásico.	23
3.2.4 Contextualización Histórica del Empleo Informal.....	24
3.2.6 Proceso Regulatorio de la Economía.....	25
3.3 EL EMPLEO INFORMAL EN COLOMBIA	28

3.3.1 Situación Actual del Empleo Informal en Bucaramanga.	33
4. PLAN DE DESARROLLO 2008-2011: ‘BUCARAMANGA EMPRESA DE TODOS’	35
5. PLAN DE DESARROLLO 2012-2015: ‘BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE’	39
6. ACCIONES Y MEDIDAS RECOMENDABLES PARA ERRADICAR EL FENÓMENO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL TRABAJO INFORMAL	43
7. CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA.....	53

RESUMEN

TÍTULO: INFORMALIDAD LABORAL URBANA: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PTD PARA LOS PERIODOS (2008-2011), (2012-2015) EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.*

AUTOR: KLISMAN JAVIER LANDINEZ ORTEGA**

PALABRAS CLAVES: EMPLEO INFORMAL, EXCLUSIÓN, SGSS, PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO

En esta investigación se realizó un análisis del comportamiento de la informalidad laboral en el Municipio de Bucaramanga entre los años 2008-2015, en donde los alcaldes Fernando Vargas y Luis F. Bohorquez establecieron su hoja de ruta Planes Territoriales de Desarrollo (PTD), que llevaron por nombre “Bucaramanga Ciudad de todos” y “Bucaramanga Capital Sostenible” respectivamente. Se inicia esta breve investigación con la descripción de la problemática “informalidad laboral” que se pretende abordar y la caracterización de esta misma, También se realiza un investigación acerca de cómo se va afectado la generación de empleo formal por los problemas estructurales del estado, la escasez de oportunidades para profesionales debido a los bajos salarios, y como esto ha generado un problema social que genera exclusión social ya que estas personas son aisladas del aparato productivo del mercado. Luego se realiza un análisis individual de cada PTD ahondando en las políticas públicas y proyectos que se desarrollaron para disminuir o erradicar esta problemática social en nuestro municipio, se determina si fueron eficientes y si lograron una disminución verdadera en las cifras de informalidad laboral. Para finalizar se establecen algunas nociones para la implantación de una política pública correcta que logre la erradicación de esta grave situación que viene atravesando el municipio de Bucaramanga en este siglo XXI.

*Trabajo de grado

**Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. PhD. Director: Rafael Viana Barceló.

ABSTRACT

TITLE: URBAN LABOR INFORMALITY: A COMPARED ANALYSIS OF THE PTD FOR THE PERIODS (2008-2011), (2012-2015) IN THE MUNICIPALITY OF BUCARAMANGA.*

AUTHOR: KLISMAN JAVIER LANDINEZ ORTEGA**

KEYWORDS: INFORMAL EMPLOYMENT, EXCLUSION, SGSS, TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANS

DESCRIPTION

In this research, an analysis of the behavior of labor informality was made in the Municipality of Bucaramanga between 2008-2015, where mayors Fernando Vargas and Luis F. Bohorquez established their road map Territorial Development Plans (PTD), which They were called "Bucaramanga Ciudad de todos" and "Bucaramanga Capital Sostenible" respectively. This brief investigation begins with the description of the problematic "labor informality" that it is tried to approach and the characterization of this one, also a research is realized about how the generation of formal employment is affected by the structural problems of the state, the shortage of opportunities for professionals due to low wages, and how this has generated a social problem that generates social exclusion because these people are isolated from the productive market apparatus. Then an individual analysis of each DTP is carried out, delving into the public policies and projects that were developed to reduce or eradicate this social problem in our municipality, it is determined if they were efficient and if they achieved a real decrease in the figures of labor informality. Finally, some notions are established for the implementation of a correct public policy that achieves the eradication of this serious situation that the municipality of Bucaramanga has been going through in this 21st century.

* Bachelor Thesis

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. PhD. Director: Rafael Viana Barceló.

INTRODUCCIÓN

La presente monografía identifica las estrategias de disminución de empleo informal empleadas por las administraciones de Fernando Vargas y Luis Francisco Bohórquez, esto en el sentido de hallar desaciertos y establecer insumos para una política pública de trabajo. En aras de lo anterior, se hizo necesario conocer y analizar ambos Planes de Desarrollo (2008-2011 y 2012-2015). Producto de ello, pudo diseñarse un marco de acciones prioritarias encaminadas a combatir de manera contundente el fenómeno de empleo informal. Para alcanzar los objetivos generales y específicos de la tesis la tesis se aplicó el siguiente proceso de investigación:

En primer lugar, se hizo un amplio esbozo de los aspectos generales del fenómeno de trabajo informal. Para ello, se enunciaron unas causas accesorias, determinadas en la debilidad institucional, el exiguo desarrollo del sector privado, o el precario sistema de educación, y otras de tipo sistémico, referidas fundamentalmente a las fallas estructurales del entorno económico nacional.

Después de denotar una mirada general sobre la realidad nacional y local, se realizó un análisis y examen detallado de lo dispuesto en los planes de desarrollo del municipio de Bucaramanga (2008-2011 'Bucaramanga empresa de todos' y 2012-2015 'Bucaramanga capital sostenible'), en miras de estudiar la viabilidad de las acciones políticas y administrativas encaminadas a eliminar y reducir el empleo informal.

Por último, se expusieron una serie de acciones administrativas encaminadas a afrontar el fenómeno del trabajo informal. Estas en su conjunto proponen la reformulación del sistema educativo y la cualificación del trabajador, la priorización en el respeto de los derechos y garantías laborales, el reforzamiento institucional

de las entidades públicas encargadas de proteger el trabajo informal, la responsabilidad del Estado respecto a la dinamización de la economía y el mercado etc.

1. OBJETIVOS

1.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar programas y estrategias empleadas en la disminución de la informalidad laboral, durante dos periodos electorales en el municipio de Bucaramanga a fin de establecer insumos para una política pública.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los Planes Territoriales de Desarrollo en los dos últimos periodos electorales del municipio de Bucaramanga.
- Establecer prioridades de acción que permitan desarrollar una política pública a directivos y agentes del estado.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Esta investigación plantea un análisis comparado de la evolución que atravesó la ciudad de Bucaramanga frente a la informalidad laboral durante los periodos electorales de los alcaldes: Fernando Vargas Mendoza (2008-2012) y la de su predecesor Luis Francisco Bohórquez (2012-2015). Además, busca establecer cuáles fueron los mecanismos utilizados para generar trabajo formal, inclusión laboral y reformas estructurales que se consignaron en los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD) de cada periodo, para mitigar los problemas socioeconómicos que enfrenta dicha en el ingreso al mercado laboral formal. Para este análisis se emplea la definición asociada a la no vinculación a la seguridad social (salud y pensión) tomada por, (Bernal, 2009), y la del DANE para medir el nivel de informalidad en cada uno periodos. De igual forma, se realizará una comparación estadística, año a año de la gestión realizada en cuanto a la reducción de este fenómeno laboral. Finalmente se pretende realizar aportes que permitan servir como insumo para el desarrollo de una política pública favorable con esta población.

La informalidad laboral es un término proveniente de la antropología social (Hart, 1973), este término engloba todas aquellas formas de producción y empleo que se desarrollan en el normal funcionamiento de los hogares, pues son medios que aún no se han desarrollado lo suficiente para adquirir una personalidad económica y jurídica a la del hogar, con metas y visión diferentes a los de una empresa institucionalizada¹.

¹ Este apartado se basa en la información consignada en el informe de **La informalidad laboral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo** del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía(INEGI) México

Gustavo Betarcour² advierte que hace algunos años, la informalidad laboral se consideraba un rasgo particular de las economías emergentes, especialmente aquellas que tenían un mayor atraso, cuya presencia rebosaba el arquetipo de cómo debían funcionar las economías modernas. El tema comenzó a ser investigado y posteriormente analizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como un fenómeno de gran importancia desde mediados de los años sesenta, estas investigaciones estuvieron enfocadas a las causas de este fenómeno y cuyos resultados han dado lugar a variadas respuestas, de las cuales algunas resultan particularmente acertadas.

Entre tanto, Afanador, (2014) analiza la discusión que se generó en los años ochenta sobre el sector informal y particularmente en el empleo informal, la cual se extendió a las economías desarrolladas, ya que su tipo de producción capitalista se estaba reorganizando en pequeñas economías a escala, descentralizadas y más eficientes. La producción en masa cedió a la “especialización flexible” o en algunos contextos, regresó a la producción en fábricas con condiciones laborales abusivas (Michael J. Piore, 1984).

Estos cambios han estado ligados a la informalización de las relaciones de empleo. Los empleos se convirtieron en inconvencionales con salario por horas pero con pocas prestaciones sociales y en algunos casos sin ninguna prestación; la producción de bienes y servicios se tercerizó a través de unidades informales de pequeña escala que trabajan en plantas industriales subcontratadas³.

En América Latina, alrededor de esta misma época se comenzaron a gestar reformas laborales para flexibilizar relaciones laborales y minimizar así mismo sus costos. Además, se esperaba mejorar la competitividad internacional y las tasas

² Economista, Universidad de América, Bogotá, Colombia. Magister en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Desarrollo y Equidad, Universidad de América; línea de investigación: Economía social y distribución del ingreso y la riqueza.

³ Afanador Osorio, Diana y Tavera Prada, Fabio. Determinantes de la Informalidad Laboral en el Área Metropolitana de Bucaramanga

de empleo, debido a los procesos que se iniciaban de apertura comercial. Se comienzan a crear y proliferar contratos atípicos de trabajo (contratos basura⁴), el uso este tipo de mecanismo contractuales conlleva la reducción de costos laborales y permite el crecimiento del trabajo sin contrato.

Gustavo Garcia, nos habla de la informalidad como el fenómeno económico mas sobresaliente de las economías en desarrollo particularmente en Latinoamérica, debido a que en los años noventa se comenzó la afectación a los sectores industriales propios de los países, consolidandose de esta manera los sectores tradicionales y atrasados, que en determinado momento han actuado como refugio de la mano de obra desplazada por estos fenomenos, en epocas de crisis económicas. El autor hace referencia a la incidencia generada por los procesos de industrialización sobre la segmentación en la estructura productiva (mercado laboral), creando de esta manera un sector altamente productivo, con economía a escala en capital físico y humano; mientras la mano de obra no calificada formaria un sector poco productivo al cual se le denomina informal.

Colombia no es ajena a esta problemática, desde hace varias décadas se vienen realizado investigaciones acerca de este fenómeno. Las causas, efectos y evidencias que deja esta situación, ha generado grandes afectaciones a los grandes centros poblacionales y/o a las ciudades capitales, porque es aquí donde se concentran las personas que migran de diferentes sectores económicos para encontrar una mejor calidad de vida, basado en un cambio laboral, el cual le permita satisfacer sus necesidades básicas.

Debido a este problema es pertinente realizar esta corta investigación sobre Informalidad laboral urbana: Un análisis comparado de los PTD para los periodos (2008-2011), (2012-2015) en el municipio de Bucaramanga y establecer

⁴ Los contratos basuras: fue un término acuñado en España para referirse a contratos verbales y/o contratos temporales en los cuales no hay una legitimación del empleado y se explota laboralmente a este con sobrecargas labores, etc.

prioridades de acción que permitan desarrollar una política pública a directivos y agentes del estado. Teniendo en cuenta que este municipio, el 55% de la población empleada labora de forma informal, lo cual representa una población de alrededor 300.000 personas, siendo una de las cinco ciudades con mayores tasas de informalidad laboral en el país (DANE, 2016).

3. ASPECTOS GENERALES RESPECTO DEL CONCEPTO DE TRABAJO INFORMAL

3.1 NOCIÓN BÁSICA DE TRABAJO INFORMAL

El empleo informal tiene una causa contextual o estructural, sin embargo, obedece a una modelación anormal del comportamiento económico de los individuos. En primera medida, las circunstancias económicas generales, marcadas por una depresión en el ritmo de crecimiento y la escasez de oportunidades laborales, hacen que la informalidad se abra campo dentro del mercado local. En segunda medida, ante esa situación alarmante y en aras de contrarrestar los efectos negativos de la cesación o desempleo, los individuos emprenden actividades autónomas e independientes que generan ciertas ganancias o un rendimiento básico. A esas actividades se les conoce con el nombre de empleo o trabajo informal.⁵

Sin lugar a dudas, es la escasez y no la precariedad laboral, la causa directa del trabajo informal. Los cesantes, prefieren el empleo formal así no sea justamente remunerado. No obstante, lo anterior aplica únicamente para empleos no cualificados o que requieren un mínimo nivel técnico. En el caso de trabajos cualificados o altamente especializados, ante la oferta de salarios bajos, los profesionales optan por actividades independientes o incluso, desempeñarse en labores que podrían entrar dentro de la categoría de trabajo informal (sin prestaciones sociales, salud, pensiones etc.). En este punto, se observa como la motivación cambia a partir del nivel de capacitación o profesionalización del individuo.⁶

⁵ SCHKOLNIK, Mariana. Los desafíos de la medición del empleo y el desempleo en la globalización. La medición de la Pobreza Métodos y Aplicaciones: CEPAL. México, 2000, pp. 305-306.

⁶ *Ibíd.*

En aras de denotar la situación crítica del trabajo informal, resulta oportuno aportar una definición de empleo formal. La investigadora MARIANA SCHKOLNIK, en su ensayo 'Los desafíos de la medición del empleo y el desempleo en la globalización' refiere lo siguiente:

“De este modo, en los años setenta se ha asentado en nuestras economías un tipo de empleo formal o típico, considerado ‘normal’, que se caracteriza por ser a tiempo completo, para un solo patrón, identificable y legal, con contratos por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio comercial del empleador, protegido por la legislación laboral y la seguridad social.”⁷

Así las cosas, en contraste el trabajo informal excluye todas las características y propiedades esenciales del empleo formal. En primera instancia, no está mediado por un contrato de trabajo formal que reconozca garantías laborales, prestaciones sociales y seguridad social. Tampoco está sujeto a un horario ni a subordinación a jefe o empleador. Versa sobre una actividad independiente y autónoma, producto de la cual se obtienen unos rendimientos relativos.⁸

Desde un punto de vista técnico, y teniendo en cuenta las condiciones concretas del trabajo formal dentro del ámbito local, el investigador CESAR ALFONSO FIGUEROA SOCARRÁS, aporta la siguiente definición sobre trabajador informal:

“...son informales todos aquellos empleados que no realicen aportes al SGSS por concepto de salud y pensión.”⁹

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

⁹ FIGUEROA SOCARRÁS, Cesar Alfonso. Determinante de la informalidad laboral y el subempleo en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Montería. Instituto de Estudios Económicos del Caribe-Ediciones UNINORTE. Barranquilla, 2010, p. 17.

3.2 BREVE ESTUDIO CAUSAL Y CONSECUENCIAL ENTORNO A LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL

Vale la pena anotar que el trabajador informal es víctima de dos tipos de exclusión: la primera, en cuanto a que no está amparado por las normas laborales del Estado y la segunda, porque no se encuentra totalmente integrado a la vida económica de la organización social. La exclusión por parte del Estado trae consecuencias significativamente gravosas: negación del derecho a pensión, desconocimiento de prestaciones sociales y seguridad social, desprotección en materia de salud, imposibilidad de acceder a créditos bancarios etc. De otra parte, la falta de integración al mercado, y en general, a la vida económica de la organización social, provoca, entre otras cosas, un desaprovechamiento del esfuerzo productivo del trabajador informal, detrimento del sector formal y abaratamiento ostensible del valor de la mano de obra etc.¹⁰

Desde la óptica del trabajador, la causa del empleo informal es la exclusión, empero, el empresario tiene otras consideraciones al respecto. Por un lado, el pequeño y mediano empresario se rehúsa a vincular formalmente a trabajadores en razón del alto costo de las prestaciones sociales y garantías laborales. En ese sentido, no puede comprometer el equilibrio financiero de la empresa. En cambio, el gran empresario, que tiene la capacidad de asumir los costos del empleo formal, no lo hace motivado en las ganancias adicionales que esto genera.¹¹

A partir de lo anterior, se evidencia una contradicción sustancial entre la lógica del mercado y los derechos laborales. El empresario, antes de contratar, calcula los beneficios-pérdidas derivados del reconocimiento de derecho laborales y prestacionales. Contrario a ello, la legislación hace tabula rasa e impone las mismas condiciones a todos los empleadores sin distinguir la capacidad

¹⁰ GAMERO REQUENA, Julio H. Trabajo informal y políticas de protección social: "fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina". Proyecto WIEGO- CIES-PERÚ. Lima, 2013, p. 7.

¹¹ *Ibíd.*

económica de cada empresa. Sobre las mediciones que realiza el sector empresarial, JULIO H GAMERO REQUENA comenta lo siguiente:

“Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad, y con frecuencia deciden no cruzarlo. Según esta perspectiva, los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo cual implica un cuestionamiento a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad para hacer cumplir las normas.”¹²

Hasta aquí se identifican dos tipos de causas del empleo informal: causas de exclusión y causas de escape. Las primeras, referidas a los grandes empresarios que deciden desconocer los derechos laborales a pesar de tener capacidad económica de sobra para asumir el costo de un trabajador formal y las segundas que tienen relación con aquel sector empresarial que en aras de no arriesgar la estabilidad de su empresa, presiente la necesidad de flexibilizar un poco las exigencias legales del contrato de trabajo. Un término legal justo y ponderado, iniciaría por clasificar a las empresas según sus ingresos, rendimiento y rentabilidad.¹³

Ahora bien, afirmar que la causa de la informalidad laboral es la exclusión, no permite elucidar el problema en su integralidad total. Lo realmente cierto es que el modelo económico global, considerado como un conjunto de relacionamientos, reproduce ad infinitum el género de circunstancias que dan espacio a la incidencia del trabajo informal. La exclusión solo es la consecuencia lógica de un sistema económico basado en la depredación del otro, más no la causa de la informalidad laboral. Por ello, conviene propiciar una transformación radical del sistema, que

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p. 8.

tenga como propósito fundamental el desarrollo humano y no la generación irracional de ganancias y réditos empresariales.¹⁴

3.2.1 Teorías Sobre las Causas Sistémicas del Trabajo Informal. El primero en indicar las causas sistémicas de la informalidad laboral fue David Ricardo, quien en su célebre obra ‘Principios de economía política y tributación’ hizo una caracterización específica del modelo económico capitalista, esto tras reconocer que la sustitución de mano de obra por maquinaria, obliga a una cantidad considerable de individuos a adoptar un comportamiento económico fuera del margen convencional. La incorporación de nuevas tecnologías, hace que los empresarios reemplacen el recurso humano por capitales fijos, trayendo como consecuencia el surgimiento de actividades independientes y autónomas no integradas a la gran producción de bienes y servicios.¹⁵

Desde un enfoque más detallado, Carlos Marx en ‘El Capital’ y otras obras complementarias, explica la causalidad material del trabajo informal. Al respecto, Marx precisa que la lógica de acumulación del capital orienta el comportamiento racional de los agentes económicos hacia la maximización de ganancias y reducción de costos de producción, cuestión que desencadena de manera inevitable una preferencia por los activos fijos en detrimento (maquinaria, tecnología, industria) de los activos variables (mano de obra no cualificada etc.).¹⁶

Por último, la denominada ‘Teoría del excedente estructural de mano de obra’, expone que la masa de trabajadores no absorbida por los grandes centros de producción, conforma el grupo de cesantes que, a la postre y de no hallar forma de vincularse al mercado laboral, se convertirán en trabajadores informales. Marx identificó a este grupo de individuos como ‘el ejército de reserva del capitalismo’, y

¹⁴ SANDOVAL BETANCUR, Gustavo. La informalidad laboral: causas generales. Revista Equidad & Desarrollo. Bogotá, 2014, p. 14.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 15-17.

refiriéndose al tema sostuvo que un rasgo intrínseco e inherente del capitalismo es mantener en suspenso productivo a un sector considerable de la población productiva. Tal situación de competitividad y sobre-oferta de la mano de obra reduce el costo de los activos variables.¹⁷

3.2.2 Causas Accesorias del Trabajo Informal. Como se dio entender en líneas anteriores, las causas sistémicas solo se palian a partir de una reformulación radical del sistema en su conjunto, del cambio de tipo de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas. En cambio, las causas accesorias se refieren a aquellas situaciones coyunturales que propician el crecimiento exponencial del trabajo informal. Estas reaparecen y desaparecen en razón de la lógica sistémica, su naturaleza es relativa y temporal y pueden contrarrestarse a través medidas paliativas o cosméticas, que si bien no neutralizan la causa última del problema, si producen algunos resultados óptimos.¹⁸

A continuación, se procede a enunciar y explicar las principales causas accesorias del trabajo informal:

3.2.2.1 Aumento del desempleo. Sin lugar a dudas, el desempleo es la causa principal y directa del trabajo informal. La necesidad de subsistir y cubrir gastos familiares/personales hace que los desempleados busquen formas alternativas de generación de ingresos, sin importar que éstas se encuentran al margen de la legalidad y no ofrezcan ninguna garantía prestacional.¹⁹

3.2.2.2 Migraciones Internacionales de Población. Las migraciones de población de un país a otro pueden darse por múltiples causas: persecuciones políticas y religiosas, depauperación de la población, escasez de oportunidades laborales en ciertos sectores de la economía, alianzas político-estratégicas entre

¹⁷ GAMERO y otros, Op. Cit., p. 8.

¹⁸ SANDOVAL BETANCUR, Op. Cit., p. 18.

¹⁹ Ibíd.

dos países o más, equilibrio sistémico de la oferta/demanda laboral a nivel internacional etc. Sin embargo, las migraciones más relacionadas con el incremento del trabajo informal son aquellas que se dan de un país en desarrollo hacia un país industrializado, o en su defecto, de una economía debilitada a otra que ofrece mejores posibilidades de subsistencia. Debido a la condición de ilegal, la masa de migrantes llega a vincularse a formas de trabajo no formal.²⁰

3.2.2.3 Migraciones Internacionales. En países como Colombia, donde la población rural ha sido pletórica y progresivamente desplazada hacia las zonas urbanas, las migraciones intranacionales son causa determinante en el crecimiento del trabajo informal. Este fenómeno, además de robustecer el problema de la marginalidad y la miseria, contribuye a que inmensos sectores de la población se involucren en actividades informales y de baja productividad.²¹

3.2.2.4 Complementariedad entre la actividad económica formal e informal. No siempre los propósitos del sector formal se muestran incompatibles con las actividades que desarrolla el sector informal. Contrario a ello, un buen número de trabajadores informales ejecutan labores que benefician a empresas o industrias constituidas legalmente, configurándose así una especie de mutualismo y dependencia económica. Por ejemplo, los trabajadores del reciclaje, aportan el producto de su trabajo a muchas empresas que requieren objetos y cosas recicladas. Esto impulsa al sector formal e incluso le abre la posibilidad de ahorrar en costos operativos, empero, perpetúa el fenómeno del trabajo informal, cuestión bastante nociva.²²

3.2.2.5 Exceso de normas que gravan la actividad económica. El exceso de normas laborales, ambientales, ocupacionales, tributarias etc. hace que los costos

²⁰ *Ibíd.*, pp. 18-19.

²¹ *Ibíd.*, p. 19.

²² *Ibíd.*, pp. 19-20.

de la formalidad se eleven por encima de la capacidad económica de empresarios, industriales y empleadores. Una cantidad inabordable de requisitos legales, desincentiva y frena el crecimiento del sector formal. Por ello, conviene una regulación racional de la actividad económica, es decir, un marco legislativo que no comprometa la estabilidad financiera de las empresas.²³

3.2.2.6 Falta de control y vigilancia estatal respecto al cumplimiento de normas y requisitos legales. Si los controles son laxos y fáciles de evadir, gran parte de las empresas no dudarán en incumplir las normas y requisitos legales de formalidad. En ese sentido, no basta la mera expedición de un marco legal contingente, sino que también resulta necesaria la intervención oportuna y permanente de autoridades que no tengan reparos en imponer sanciones y estén comprometidas con la aplicación de las normas. En materia de protección del trabajador, la legislación colombiana es profusa, empero, no hay una voluntad gubernamental firme y decidida a imponer correctivos y sanciones. La condescendencia de las autoridades está motivada en razones esencialmente políticas, preferencias y favorecimientos de intereses (Factor subjetivo). De otro lado, la falta de control y vigilancia puede estar más asociada a la incapacidad logística y administrativa del Estado (Factor objetivo).²⁴

3.2.3 Enfoque Neoclásico. El enfoque neoclásico o modelo de búsqueda de empleo parte de la siguiente hipótesis: La demanda de empleo está determinada por la oferta laboral. Es decir, la desocupación no es un fenómeno atribuible a la escasez de oportunidades de trabajo, sino a la decisión del individuo de ofrecer o no su mano de obra. Ahora bien, vale la pena acotar aquí que esta teoría no aporta una explicación muy satisfactoria respecto de las causas del apareamiento del empleo informal, por cuanto solo indaga sobre las motivaciones que impulsan la decisión de un individuo de tomar o no un trabajo determinado,

²³ *Ibid.*, p. 20.

²⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

desconsiderando por completo otras consideraciones explicativas referidas a la incidencia de fenómeno como la escasez en la demanda de trabajo o la sustitución de capitales relativos por capitales fijos.²⁵

De hecho, es evidente que la explicación teórica del enfoque neoclásico **yerra** por su alto nivel de abstracción y desprendimiento frente a las realidades de países subdesarrollados. Por ejemplo, se intenta argumentar que dentro de un modelo de mercado, los salarios por concepto de trabajo formal compiten con los ingresos percibidos en razón de actividades autónomas e independientes, y en ese sentido, se sostiene que el surgimiento del trabajo informal obedece a que el empleo formal arroja menores utilidades. Desde luego, tal cuestión es insostenible si se le mira a partir de las condiciones materiales de la realidad socioeconómica latinoamericana.²⁶

3.2.4 Contextualización Histórica del Empleo Informal. El modelo intervencionista de Estado, trajo consigo un proceso de formalización laboral sin precedentes en la historia moderna. Por cuenta de la tutela pública, una inmensa cantidad de trabajadores tuvieron acceso a derechos prestacionales, seguridad social y garantías laborales. Ante el traspaso histórico del modelo intervencionista hacía un modelo privatizador (finales de los años 70's y principios de los años 80's), se **prospectó** la consolidación de un frente empresarial conformado por grandes corporaciones privadas, sin embargo, la realidad contradujo los pronósticos y de manera paulatina el sector de medianas y pequeñas empresas fue afianzándose dentro del marco de economías modernas, sobre todo en países en desarrollo, donde la gran industria y la producción depende de la variabilidad de inversiones extranjeras y de un puñado de inversionistas nacionales.²⁷

²⁵ FIGUEROA SOCARRÁS, Op. Cit., pp. 5-6.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ BACCHETTA, Marc y otros. La Globalización y el empleo informal en los países en desarrollo. División de Estudios y Estadística (OMC)-Instituto Nacional de Estudios Laborales (OIT). Ginebra, 2009, p. 45.

Así las cosas, se evidencia la coexistencia actual entre grandes, medianas y pequeñas empresas. La presunta modernización y liberalización económica, lejos de atraer el arraigo exclusivo de portentosas corporaciones, instauró un modelo mixto, a partir del cual, empresas de todo tipo se disputan la vinculación de mano de obra, la participación en el mercado y la generación de utilidades. Ahora bien, el problema radica en que las medianas y pequeñas empresas, más preocupadas por competir con precios asequibles y asegurar un margen equilibrado de rentabilidad, no tienen la capacidad financiera para asumir de modo holgado los costos de la formalidad laboral. Como consecuencia lógica, un grupo apreciable de trabajadores queda excluido del trabajo formal, viéndose además abocado a entrar a las esferas de la economía informal, esto en aras de suplir necesidades de primer orden.²⁸

La experiencia histórica revela una incompatibilidad entre un modelo que persigue el máximo de rentabilidad empresarial y la garantía de trabajo formal. Por ello, la profundización del sistema neoclásico, basado en la maximización de ganancias y reducción de costos operacionales y productivos, transgrede el objetivo sociopolítico de dignificar el trabajo. Resulta más recomendable intentar una moderación del modelo o la implementación de metodologías alternativas como la reapropiación estatal de sectores fuertes de la economía y el aumento en la tributación de la gran empresa privada. Hasta ahora las economías en desarrollo se muestran descolgadas frente a las reclamaciones justas de trabajadores, y no encuentran soluciones que vayan al trasfondo del asunto.²⁹

3.2.6 Proceso Regulatorio de la Economía. La regulación legal del mercado y la economía acarrea ventajas y desventajas. Entre las ventajas se cuenta la posibilidad de delimitar el marco normativo del empleo formal, es decir, de establecer reglas de obligatorio cumplimiento cuyo propósito es la protección

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, pp. 45-46.

efectiva de derechos y garantías de los trabajadores. Empero, por razón del costo de la formalidad se corre el riesgo de desestimular la vinculación formal y legal de mano de obra. En ese sentido, cobra especial importancia la acción coercitiva de la autoridad, que de un lado debe identificar maniobras evasivas (a partir del control y vigilancia) y de otro, aplicar sanciones ejemplares contra los evasores (por vía judicial o administrativa). Mientras el cerco legal sea fácil de eludir, la regulación apenas tendrá una función nominativa.³⁰

Así las cosas, la mera expedición de normas regulatorias no **expurga** el mal de la informalidad laboral. Por tanto se hace inaplazable reforzar el trazado de las leyes con fuertes y sólidos mecanismos de control, vigilancia y sanción. La principal dificultad que encuentra la profusión del empleo informal, se dan por causa de la ausencia o debilidad de los medios e instrumentos coercitivos del Estado. Respecto a ello, GUSTAVO SANDOVAL BETANCUR, señala lo siguiente:

La combinación de las normas regulatorias existentes, por un lado y la capacidad y voluntad del Estado para hacerlas cumplir, por otro, puede generar un espectro amplio de posibilidades en cuanto al tamaño de la informalidad.³¹

Pese a lo anterior, sobre el asunto de la regulación laboral se tienden diversas perspectivas. En primera medida, se dice que la ineficacia o falta de voluntad del Estado y sus autoridades hace que la informalidad crezca de manera descontrolada. Empero, otro sector de la doctrina sostiene que el crecimiento de la informalidad laboral está más asociado a la dureza fiscal y económica de las regulaciones, esto es, al alto costo que asumen las empresas cuando deciden contratar o vincular mano de obra. De hecho, se afirma que las reclamaciones sindicales, lejos de propiciar el cumplimiento de normas laborales, fomenta una actitud transgresora de parte de los empleadores.³²

³⁰ SANDOVAL BETANCUR, Op. Cit., p. 28.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

En sí el problema de la informalidad laboral no se detendrá mientras persistan ciertas estructuras, formas de relacionamiento y objetivos sistémicos. Incluso, la regulación acompañada de sanciones contundentes no brinda una solución definitiva. Un sistema económico que instrumentalice la fuerza productiva de los individuos en pos de las ganancias y no del desarrollo integral, siempre dejará **una fosa** abierta para el desempleo y la informalidad. Por ello, resulta deseable restituirle al Estado el papel de principal empleador, así como también direccionar la función de la empresa privada hacia un enfoque de servicio y bienestar común. No solo se exige una respuesta estatal, sino una transformación de orden cultural y social.³³

Lo anterior, no quiere decir que sea sugerente prescindir de un margen regulatorio. Contrario a ello, cabe asentar aquí que el cambio de estructuras y relacionamientos sistémicos, también demanda la existencia de normas. Empero, estas normas deben renovar sus propósitos materiales. Si antes se expedían en razón de regular la actividad económica y contractual de las empresas, hoy día aparecen comprometidas con la protección efectiva de los derechos de trabajadores. Cuando la problemática empieza a ser vista desde la perspectiva de derechos, el trabajo deja de ser una cuestión de necesidad mercantil y pasa a convertirse en garantía de todos los individuos sin excepción. No se puede exigir el deber de trabajar, si el sistema no ofrece trabajo en condiciones dignas y de formalidad laboral.³⁴

La nueva visión del trabajo implica una inversión normativa y regulatoria. En orden de prioridades, los intereses del empresario están por debajo de los derechos del trabajador. Por ello, la lógica del sistema económico, cifrada en la maximización de ganancias y reducción de costos operacionales, debe ceder ante el carácter imperativo del bienestar común y el desarrollo integral de los individuos. La

³³ MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Editorial NORDAN-COMUNIDAD. Montevideo, 1998, p. 117.

³⁴ *Ibíd.*

competencia económica frustra la satisfacción de necesidades básicas de la población, y por ello, urge el modelamiento institucional y social de una vocación de servicio y utilidad pública.³⁵

3.3 EL EMPLEO INFORMAL EN COLOMBIA

Sin lugar a dudas, el proceso de modernización de la economía interna depende en gran medida de la erradicación del empleo o trabajo informal. En Colombia, la informalidad laboral se caracteriza por tres aspectos comunes: (i) los trabajadores del sector informal no tienen derecho a seguridad social y garantías laborales (ii) los trabajadores del sector informal pertenecen en su mayoría a sectores marginales y vulnerables y (iii) dentro del empleo informal no hay garantía efectiva de la seguridad en el trabajo. Esto se derive en bajos indicadores de productividad, crecimiento y desarrollo económico.³⁶

A nivel local se identifican otras causas materiales e inmateriales del trabajo informal. Por ejemplo, la preferencia cultural por los beneficios inmediatos provoca una subvaloración de los beneficios futuros o eventuales (seguridad social, atención en salud, reconocimientos laborales etc.). A esto se le suma que esos beneficios futuros son en realidad tremendas incertidumbres, pues el sistema de salud no ofrece un buen servicio y la probabilidad de pensionarse decrece con cada reforma legislativa.³⁷

En Colombia, como en distintos **países del cono sur**, sucede que un amplio sector de medianas y pequeñas empresas no tiene capacidad financiera para pagar el costo del trabajo formal, en consecuencia de ello, se recurre a distintas modalidades de contratación, las cuales terminan poniendo al trabajador en

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ GUATAQUÍ ROA, Juan Carlos y otros. El perfil de la informalidad laboral en Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011, p. 7.

³⁷ *Ibíd.*

condiciones de informalidad. Incluso, la gran empresa, aprovechando la fragilidad de los controles y sanciones institucionales, no en pocas ocasiones se vale de maniobras elusivas para no pagar el costo de la formalidad. Estas costumbres o prácticas de empresarios y trabajadores, se dan en el marco de un sistema económico excluyente e instrumentalista, puesto al vaivén de ganancias y rentabilidad.³⁸

Pese a que el panorama aún continúa siendo gris, no pueden negarse ciertos avances en materia de eliminación del empleo informal. De 2009 a 2013, la tasa de empleo informal pasó de un 64,1 % a un 62,2%. Ahora bien, esto se suele interpretar como un efecto relativo y ligado al ciclo de la economía mundial, sin embargo, no sobra advertir que la baja en la tasa de empleo informal se dio en el marco de la aplicación de reformas institucionales, programas como ‘Colombia se Formaliza’, los ‘Acuerdos de Formalización Laboral’, el ‘Plan de Acción para los Derechos Laborales’ o la creación del Sistema Nacional de MYPIMES.³⁹

De otro lado, se considera que la baja en la tasa del empleo informal obedece a dos factores materiales: el crecimiento económico y la aplicación de reformas institucionales. Conviene subrayar que el crecimiento económico constituye una necesidad del proceso de formalización laboral. Sin embargo, no es una condición suficiente, por lo que se requiere la implementación de políticas, programas, medidas etc., que tengan como objetivo la supresión del trabajo informal. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo, destaca lo siguiente:

“Entre 2000 y 2011, se aprobó la Ley 590, modificada luego por las leyes 905, 1151 y 1450, cuyo principal interés es el apoyo a las Mipymes. Para ello se creó el Sistema Nacional de Mipymes (integrado por los Consejos Regionales de Mipymes, el Consejo Superior de la Microempresa y el

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Evolución del empleo informal en Colombia: 2009-2013. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2014, p. 5.

Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa), con la función de proveer a las Mipymes de apoyo financiero y no financiero. Entre los instrumentos financieros, el Sistema cuenta con líneas de crédito y microseguros (a través de Bancoldex), garantías de crédito (a través del Fondo Nacional de Garantías), un fondo de capital semilla (Fondo Emprender), un fondo de modernización e innovación (Fondo iNNpulsa) y fondos privados... Adicionalmente, el Sistema maneja diferentes programas de apoyo a las Mipymes, como “Emprende Colombia” (procesos de innovación), “Colombia se formaliza” (beneficios en impuesto a la renta, seguridad social y pago o renovación de la matrícula mercantil), “Proyecto Delco” (fortalecimiento de mini-cadenas productivas), “Colombia compra eficiente” (acceso de Mipymes a procesos de licitación pública), “Compre colombiano” (promoción de microempresarios y sus productos) y “Exporta fácil”.⁴⁰

Una caracterización del fenómeno de empleo informal en Colombia debe incluir múltiples aspectos, variables y causalidades. Otra de las situaciones que explica la proliferación de trabajadores informales es la referida a la relación asimétrica entre tipo de demanda y tipo de oferta laboral, pues mientras el capital reclama un alto volumen de mano de obra cualificada, el mercado local ofrece sobre todo mano de obra no cualificada. Tal circunstancia contrasta con dos hechos: la enorme cantidad de cesantes desprofesionalizados no absorbidos por la empresa privada/pública y el considerable número de profesionales que están desvinculados del sector económico formal porque no encuentran buenas oportunidades de trabajo. Por ello, se indica que el trasfondo del problema radica en que el sistema económico no tiene la capacidad de brindar trabajo al conjunto de la sociedad.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁴¹ *Ibid.*

Desde una perspectiva jurídica y constitucional, el empleo formal debe ser visto como un derecho fundamental de todas las personas en edad de trabajar. La dignidad humana, principio y valor rector del Estado colombiano no puede concebirse por fuera del derecho de los trabajadores a recibir un salario justo, estar afiliados al régimen público de seguridad social y tener garantía de seguridad en el trabajo. Pese a ello, Colombia presenta cifras alarmantes de empleo informal y desempleo. La larga lista de trabajadores informales se encuentra compuesta por empleados domésticos, obreros sin remuneración salarial, vendedores ambulantes, e incluso, profesionales y técnicos que se dedican a actividades independientes sin reportar pago de salud, pensión, y riesgos profesionales etc.⁴²

Atendiendo a lo anterior, la problemática del empleo informal debe abordarse desde distintos enfoques y perspectivas: económica, cultural, social, política y jurídica. Ante todo, la cuestión es un tema de humanidad y sensibilidad social. Aunque el cálculo o la estadística sean instrumentos de conocimiento e información, conviene la aplicación de una metodología de estudio que vaya más allá de lo economicista, es decir, una investigación interdisciplinaria. El trabajo, como actividad humana y social, dinamiza el sistema productivo y permite a los trabajadores obtener un sustento económico y material (mínimo vital y móvil). A partir de lo cultural, el trabajo puede ser visto como una forma de expresión de la autonomía del individuo, una proyección subjetiva de la persona, o simple pedagogía social de autorrealización.⁴³

En Colombia, el trabajo formal es un derecho fundamental cuya garantía corresponde al Estado y la sociedad. En ese sentido, la institucionalidad debe fomentar la profusión de oportunidades laborales, así como también, intervenir las relaciones de trabajo en aras de asegurar el respeto de los derechos del trabajador o empleado. Lo primero se alcanza mediante el modelamiento de

⁴² RUBIO PABÓN, María Viviana. El Trabajo Informal en Colombia e impacto en América Latina. Revista venezolana Observatorio Laboral-Universidad de Carabobo. Valencia, 2014, pp. 25-26.

⁴³ *Ibíd.*, p. 27.

condiciones materiales que impulsen el desarrollo económico, y lo segundo, se logra por vía de control, inspección, vigilancia y sanción. Cabe anotar que bajo el contexto actual, el producto más valioso del trabajo está representado por el bien que se genere a la comunidad, es decir, en razón de la cobertura y satisfacción de necesidades básicas del individuo (vivienda, mínimo vital, servicios públicos domiciliarios, salud, seguridad social etc.) y la prosperidad del conjunto social.⁴⁴

Contrario a ello, lo que se observa es la depauperación progresiva del trabajo: apareamiento de formas de subcontratación que constituyen tercerización laboral, empleo informal, trabajos independientes de exigua remuneración etc. Resulta paradójico encontrarse de cara a una realidad económica nacional que contradice lo prescrito en la ley y la constitución. Por ejemplo, la Constitución Política de 1991, dispone en su artículo 25 *'El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas'*. De otra parte, el Código Sustantivo del Trabajo, declara en su artículo primero *'La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.'*

La realidad social niega el *deber ser* de las normas constitucionales y laborales. Por lo ejemplo, el trabajador informal (55% del total de la población en edad de trabajar) no goza de una retribución económica justa y digna, además por lo regular no está afiliado al régimen de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales y tampoco tiene asegurada una estabilidad laboral. Esto pone de manifiesto que lo estipulado en la legislación proteccionista tan solo constituye una débil promesa hasta ahora irrealizada.⁴⁵

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 28.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 30.

3.3.1 Situación Actual del Empleo Informal en Bucaramanga. Cabe destacar que para el año 2013, la población ocupada en el Área Metropolitana de Bucaramanga ascendía a la cifra de 543.667 personas. De esa cantidad, 224.701 trabajadores tenían empleo formal y 318.966 empleo informal. Tan solo el 36,7% de las mujeres del área metropolitana de Bucaramanga estaban vinculadas como empleadas en condiciones de formalidad laboral, mientras que en los hombres el porcentaje de trabajadores formales fue del 45,3%. Para esa anualidad, se registró mayor incidencia del empleo informal en los sectores de hotelería, comercio, restaurantes, industria manufacturera. De otra parte, los sectores con menor índice de empleo informal fueron los de explotación minera, finanzas, y suministro de servicios públicos. Entre las personas más afectadas por el fenómeno de vinculación informal estuvieron aquellas que tienen un nivel bajo de escolaridad. Esto último evidencia que la formación tecnológica y profesional constituye una forma adecuada de combatir el trabajo informal.⁴⁶

La medición del estado del trabajo, correspondiente al trimestre junio-julio-agosto de 2017 arroja que para un total de 23 ciudades colombianas el porcentaje de informalidad laboral es de 48,8%. De las ciudades analizadas las de mayor índice de informalidad laboral son Cúcuta (71%), Sincelejo (64,9%) y Florencia (63,5%), y las que menos índice de informalidad laboral presenta son Manizales (43,1%) Bogotá (42,4%) y Medellín (42,5%). Por su parte, Bucaramanga (contabilizando su área metropolitana) tiene un 55,4% de informalidad laboral, ubicándose a mitad de tabla del porcentaje nacional.⁴⁷

Retomando los indicadores del último trimestre del año 2013, el Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Bucaramanga, contempla lo siguiente respecto de la situación local del empleo informal:

⁴⁶ BERMUDEZ GONZALEZ, Yoana Patricia. Caracterización de los perfiles ocupacionales de informalidad laboral y empresarial en los sectores económicos de la ciudad de Bucaramanga. Estudios Informalidad. Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo. Bucaramanga, 2014, pp. 27-28.

⁴⁷ DANE. Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín Técnico. Bogotá DC, 2017, pp. 3-5.

“Del grupo descrito que participa el mercado laboral, solo el 63,8% se encuentra trabajando a través de un contrato con una empresa (Cuenta Ajena) y el 56,2% de la población ocupada del AMB desarrolla actividad por cuenta propia (Economía Informal). Aunque este indicador le sigue considerando a la ciudad como la segunda ciudad del país con mayor tasa de ocupación después de Bogotá (65,4%) y seguida de ciudades como Pasto (60,8%) y Neiva (60,2%), su tendencia con respecto al trimestre de julio-septiembre de 2013 es ligeramente positiva pues solo la rebasa en un 0,4%.”⁴⁸

⁴⁸ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 2016-2019: Lógica, Ética y Estética- Gobierno de los ciudadanos. Bucaramanga, 2016, p. 243.

4. PLAN DE DESARROLLO 2008-2011: ‘BUCARAMANGA EMPRESA DE TODOS’

El Plan de Desarrollo 2008-2011 de la administración municipal de Fernando Vargas Mendoza, proyectó un modelo de desarrollo socioeconómico basado en la superación de los esquemas provinciales de comercio, tecnología e industria. A partir de un proceso de internacionalización de la economía local, se pretendía generar los insumos y productos encaminados a combatir problemas estructurales como la pobreza, el empleo informal, el desempleo, la falta de educación etc.⁴⁹

Ahora bien, de acuerdo al plan municipal de desarrollo 2008-2011, la incorporación de Bucaramanga en la economía mundial no debe obedecer a un movimiento vertiginoso e inediatista, sino a un proceso progresivo y continuo, que empiece por la identificación de ventajas comparativas y culmine en la consolidación de un mercado competitivo y de producción de valor agregado. Este auge económico, traerá consigo la profusión de empleo formal y bien remunerado. Para ello, conviene la interacción organizada de las siguientes instituciones, asociaciones, corporaciones, establecimientos o entidades: Centro Internacional Metropolitano – CIME, Zona Franca Metropolitana, Distritos Industriales (CDP: cuero y calzado, confecciones, joyería, alimentos, artesanías), Parques industriales y tecnológicos, Comercializadora Internacional, Bilingüismo, Centro Integral de Información Municipal, Escuela de Artes y Oficios.⁵⁰

El Gobierno local asume la responsabilidad política y social de propiciar un ambiente productivo fundado en la cooperación interinstitucional, la articulación con organismos privados y públicos del nivel nacional, función social del sector empresarial, perspectiva de desarrollo integral y derechos humanos. Así lo

⁴⁹ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo económico, social y obras públicas 2008 – 2011, “Bucaramanga empresa de todos”. Bucaramanga, 2008, p. 7.

⁵⁰ *Ibíd.*

connota el plan 'Bucaramanga Empresa de Todos', cuando en uno de sus párrafos anota el siguiente propósito institucional:

“Propiciaremos la reactivación económica y el fortalecimiento empresarial con sentido social y visión de futuro con énfasis en mercados y comercialización de sectores como el turismo, calzado, confecciones, alimentos, joyería, artesanías y el desarrollo tecnológico de empresas que contribuyan a incrementar el empleo productivo, la seguridad alimentaria y disminuir los índices de pobreza.”⁵¹

Sin lugar a dudas, la administración de Fernando Vargas Mendoza diseñó una estrategia o plan de desarrollo centrado en la promoción de la pequeña y mediana empresa, esto confiando en que el establecimiento de tales unidades productivas tendría efectos muy positivos entorno a la reducción y eliminación definitiva del fenómeno de empleo informal. A través del Banco del Pueblo, la administración local se propuso financiar la iniciativa de emprendimiento de las comunidades pertenecientes a los estratos 1 y 2, fami-empresarios, microempresarios, tenderos, comerciantes de plazas de mercado etc. Los créditos otorgados ofrecerán facilidad de pago, y sus condiciones serán flexibles y blandas.⁵²

En aras de obtener información veraz y actualizada, se dispuso crear un Observatorio de Empleo, el cual estará encargado de analizar el estado de la políticas de promoción de empleo formal, registrar la cifra exacta de empleados, desempleados y trabajadores informales de la localidad metropolitana, y estudiar las dinámicas del mercado laboral. Entre otras medidas, la administración 2008-2011, también acordó:

⁵¹ *Ibíd.*, p. 40.

⁵² *Ibíd.*

“Impulsaremos el desarrollo integral de las MiPymes; el mercadeo y la comercialización de bienes y servicios; la constitución de la Zona Franca Metropolitana, persona jurídica que bien puede constituirse bajo la modalidad de zona franca permanente en la cual las empresas instaladas en la misma desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicios; o bien zona franca permanente especial autorizada para que una empresa desarrolle sus actividades industriales o de servicios en un área determinada por la misma, siempre y cuando se trate de proyectos de alto impacto económico y social para el país.”⁵³

La zona franca comporta un mecanismo que facilita el intercambio internacional, la inversión nacional y extranjera en proyectos productivos, la aplicación de un régimen tributario de carácter excepcional y la propulsión del libre mercado o capitalismo transaccional. De cara al establecimiento de nuevas relaciones comerciales, la región, y en particular Bucaramanga, tendrá que elaborar un portafolio de productos, bienes y servicios exportables (City-marketing), conformar formas asociativas de producción, distritos industriales, clusters etc., celebrar congresos de negocios, formalizar las empresas, desarrollar tecnologías, capacitar en conocimientos sobre economía-mercado e implementar la informática en los procesos de intercambio, producción y distribución etc.⁵⁴

Respecto del sector agropecuario y su relación con el tema de la profusión de empleo formal, el Plan de Desarrollo Municipal ‘Bucaramanga empresa de todos’ contempló lo siguiente:

“El Agro será una opción de vida, de generación de empleo y de conformación de empresas que permitan medios de vida sustentables para alcanzar una verdadera inversión social de los pobladores del

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

campo, por ello se ofrecerá asistencia técnica y programas de fomento a los productores rurales. Se impulsarán huertas para el autoconsumo, apoyo y promoción a los mercados campesinos y adecuación de centros de desarrollo tecnológico rural. La Administración Municipal a través de la UMATA adelanta la conformación de asociaciones las cuales tendrán como objetivo la producción y comercialización agropecuaria.”⁵⁵

⁵⁵ Ibíd.

5. PLAN DE DESARROLLO 2012-2015: 'BUCARAMANGA CAPITAL SOSTENIBLE'

Dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 de la administración de Luis Francisco Bohórquez se consideró que la problemática del empleo o trabajo informal surge a raíz de la relación entre el crecimiento exponencial de una variable (aumento progresivo de la población) y la condición estacionaria e inercial de otra (demanda de empleo formal). Así las cosas, mientras el nivel de la población sube de manera ininterrumpida, la demanda de empleo formal se hace cada días más incapaz frente al objetivo de receptor la oferta laboral. En ese sentido, la solución sustancial del problema sugiere un reajuste o actualización de la demanda de empleo formal.⁵⁶

En esa ocasión, la Alcaldía de Bucaramanga realizó una caracterización más acertada y seria sobre el fenómeno de trabajo informal. En primer lugar, se puso de manifiesto que el problema fundamental no se desprendía del desempleo o desocupación, sino de la pésima situación cualitativa del trabajo, es decir, de la falta de justeza en los salarios, de la ausencia de condiciones dignas en materia laboral y ocupacional etc. Bucaramanga, ofrece oportunidades laborales a un gran porcentaje de personas, sin embargo, tales trabajos en su mayoría (aproximadamente un 55 % o poco más) son informales, actividades independientes de mínima productividad y rentabilidad. Ante la imposibilidad de vincularse al sector formal de la economía, los trabajadores ven en los empleos informales la única forma disponible de solventar y cubrir necesidades básicas.⁵⁷

La economía local se distingue por la exagerada participación de las Pymes (94% de las empresas registradas en Cámara de Comercio). A pesar que estas

⁵⁶ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 2012-2015: Bucaramanga Capital Sostenible. Bucaramanga, 2012, p. 32.

⁵⁷ Ibíd.

pequeñas y medianas unidades productivas, industriales y comerciales abren oportunidades de empleo, su fuerza fiscal y financiera no les permite asumir a plenitud el costo de la formalidad. Por ello, recurren a dos estrategias: (i) recorte de nómina para abaratar el costo de mano de obra o (ii) desconocimiento de derechos laborales. Ese cúmulo de personas que no encuentran cabida en el mercado laboral formal va a parar al mercado laboral informal.⁵⁸

Echando una vista apenas superficial, parece que el trabajo informal cumple un importante papel al abrigar a ese grupo de trabajadores que no hallan oportunidades de empleo en el mercado formal. Empero, a corto y largo plazo, los efectos negativos no dejan de hacerse sentir. En primer lugar, la informalidad no le brinda a la persona ningún tipo de garantía laboral ni el derecho a estar afiliado al sistema de seguridad social, salud, riesgos profesionales y pensión. En segundo lugar, y no menos relevante, ese tipo de sectores ataja el proceso de modernización de la economía tras no elevar de manera considerable el nivel de productividad. El Plan de Desarrollo 2012-2015 describe un panorama general respecto de la problemática:

“Según cifras del DANE a nivel nacional las ciudades con la más elevada proporción de informalidad en 2011 son, en su orden Cúcuta, Pasto y Montería con tasas de 67,8%, 63,7% y 63,0% respectivamente. Bucaramanga y su Área Metropolitana registraron una tasa de 56,6% siendo la cuarta tasa de informalidad más alta del país. Por género a nivel del AMB, los hombres participan con el 61,94% de los informales y las mujeres lo hacen con el 65,04%, lo que significa, menores oportunidades de obtener un empleo formal y mejores ingresos. Para el AMB en su conjunto, la actividad del sector informal impide la utilización más eficaz de los recursos y mejoras de la productividad. Como consecuencia, la

⁵⁸ Ibíd., p. 34.

economía funciona por debajo de su potencial, lo cual tiene repercusiones negativas en los índices de crecimiento económico.”⁵⁹

Desde el punto de vista propositivo, el Plan de Desarrollo 2012-2015 no se diferencia sustancialmente del Plan de Desarrollo 2008-2011. La consunción del fenómeno de empleo informal será el resultado de la implementación de tres estrategias, a saber: (i) internacionalización de la economía local mediante el aprovechamiento de ventajas comparativas (ii) Las Ruedas internacionales de negocios, en donde se puede dar el intercambio de conocimiento, la adquisición de tecnologías de punta y (iii) Misiones comerciales, con el objetivo de conseguir apoyo financiero, conquistar nuevos mercados, expandir relaciones mercantiles etc.⁶⁰

La estrategia planteada por la administración de Luis Francisco Bohórquez, se resume en las siguientes líneas:

“La Política Pública de Desarrollo Empresarial e Internacionalización de Bucaramanga consiste en la construcción de una plataforma o conjunto de estrategias organizacionales y logísticas, encaminadas a la transformación productiva de Bucaramanga, su Área Metropolitana y regional que haga sostenible la inserción de la economía local en los mercados globales y busca incorporar de manera concertada entre los actores institucionales, aspectos tan vitales como el desarrollo tecnológico de la producción a través de servicios especializados de los Centros de Desarrollo Productivo (CDP), la clusterización de los sectores productivos o de prestación de servicios con ventajas comparativas y competitivas, la implementación de las TICs para dar valores agregados a los procesos productivos y de comercialización, el fomento a la creación

⁵⁹ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁰ *Ibid.*

de empresas mediante incubadoras de alto desempeño, la formación del empresario en gerencia global y gobierno corporativo, el apoyo a las redes de emprendimiento, la normalización, la estandarización, la formalización y la formulación de proyectos empresariales para aprovechar los recursos de financiamiento -principalmente públicos y de cooperación internacional-, y el crédito Bancoldex para modernización, reconversión industrial y/o fortalecimiento institucional, entre otros.”⁶¹

Vale la pena anotar aquí, que aunque hay una similitud innegable entre ambos planes de desarrollo (Administración Fernando Vargas Mendoza- Administración Luis Francisco Bohórquez), en el acápite de objetivos se alcanzan a detallar ciertas diferencias de orden sustancial y estructural. El Plan de Desarrollo denominado ‘Bucaramanga capital sostenible’ continúa priorizando en el impulso del sector empresarial como estrategia encausada a combatir la informalidad laboral, pero traza metas complementarias y no anexadas en ocasiones pasadas. Por ejemplo, concibe que la formación profesional y técnica de personas contribuye a la erradicación del fenómeno, y en consecuencia, fija el objetivo de establecer y fortalecer planes de educación dirigidos a ampliar la oferta educativa de las distintas instituciones universidades, escuelas de formación etc. Igualmente, se proyecta una reconversión del sector financiero, esto en el sentido de activar planes de crédito que consulten las necesidades económicas de las empresas emergentes, y en vez de precipitar su caída y sostenibilidad, catapulten la prosperidad y el crecimiento. También se debe resaltar la pretensión institucional de articular las acciones del sector productivo metropolitano. Lo anterior se alcanzaría mediante la unificación regional de propósitos, el apoyo confederado entre empresas, la racionalización de la economía etc. ⁶²

⁶¹ *Ibid.*, p. 36.

⁶² *Ibid.*, pp. 37-38.

6. ACCIONES Y MEDIDAS RECOMENDABLES PARA ERRADICAR EL FENÓMENO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL TRABAJO INFORMAL

Sin lugar a dudas, el diseño de un marco de acciones y medidas políticas-económicas destinadas a combatir la incidencia del fenómeno de trabajo informal debe partir del cuestionamiento de las estructuras sociales y las políticas hasta ahora aplicadas. Una vez hecha tal reflexión y crítica, resulta necesaria la elaboración de una política institucional que tenga como objetivos la garantía efectiva de la inserción al mercado formal, la consecución de cohesión social y en últimas, la erradicación definitiva del empleo en condiciones de informalidad.⁶³

En primer lugar, conviene reforzar la estructura administrativa y fiscal de los organismos públicos encargados de controlar, vigilar y sancionar a las empresas o empleadores que incumplen con la legislación laboral, esto en miras de asegurar la observancia de los derechos de trabajadores, es decir, su vinculación real al sistema de seguridad social, el pago de salarios justos y condiciones dignas de trabajo. Tal medida pasa por la derogación de normas que autorizan de subcontratación, tercerización y la regulación del contrato de prestación de servicios profesionalizados, muchas veces utilizado para evadir el costo de la formalidad. A nivel local, la administración tendrá que establecer canales de comunicación con los organismos del orden nacional (Ministerio del Trabajo, Oficina de Trabajo etc.) Determinada acción puede hacerse a partir de la creación de observatorios u oficinas de seguimiento a la actividad contractual de las empresas. Las normas constitucionales y legales que protegen al trabajador queda convertidas en meras cláusulas enunciativas si no hay una respuesta articulada entre los distintos niveles administrativos del Estado.⁶⁴

⁶³ TOKMAN, Víctor E. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile, 2007, p. 37.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 38.

No puede negarse que el proceso de internacionalización de la economía local trae consigo algunos beneficios tangibles: atracción de inversión y capital extranjero, adquisición de nuevas tecnologías, expansión de la oferta de bienes y servicios hacia otros mercados, perfeccionamiento de ventajas comparativas, reorganización racional y racionalizada del aparato productivo etc., sin embargo, tampoco es desconocido que en no pocas ocasiones las medidas de apertura económica amenazan con borrar derechos laborales de los trabajadores. Por ello, la inserción al mercado global debe hacerse sobre la base del respeto de la legislación interna, la equidad y la no superposición de ningún interés transnacional.⁶⁵

La legitimación social del trabajo informal tiene varias causas. En primer lugar, la ignorancia de los trabajadores respecto de sus derechos y garantías constitucionales. De otra parte, la ***inepcia*** institucional frente a la persecución y sanción eficaz de aquellos empleadores o empresarios que, valiéndose de maniobras elusivas, infringen normas laborales o no asumen el costo de la formalidad. Aunque no es el caso colombiano, la inexistencia de leyes proteccionistas también justifica e impulsa el crecimiento de modalidades lesivas de empleo. Ahora bien, la causa principal de legitimación y reincidencia del trabajo informal es el escaso número de oportunidades laborales ofrecidas por el mercado formal. En ese sentido, resulta apenas aconsejable aplicar las siguientes medidas: (i) brindar conocimiento a la comunidad en lo relacionado con los derechos del trabajador (ii) articular y fortalecer las instituciones encargadas del control, vigilancia y sanción (ii) suprimir normas o leyes que entren en abierta contradicción con las normas proteccionistas o garantistas, y (iv) reestructurar el sistema económico en el sentido de invertir ciertos valores, es decir, colocar derechos de los trabajadores por encima de los intereses del empleador.⁶⁶

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

El desarrollo productivo es un presupuesto indispensable para la erradicación del empleo informal. Las empresas del sector privado y público no les será posible responsabilizarse del costo fiscal del trabajo formal mientras carezcan de suficientes reservas económicas o de un excedente de producción. En consecuencia de ello, un mercado conformado fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas tiende a desproteger las garantías y derechos del trabajador. Subsistir dentro de un escenario de competencia económica obliga o impone la necesidad de recortar gastos y costos de producción, por ende, los empresarios no dudan en sacrificar el precio justo del trabajo, precarizar condiciones laborales, desconocer prestaciones sociales y garantías laborales. El fenómeno de la explotación laboral también hace parte de esa lógica, pues entre más se exprima la capacidad productiva de un trabajador, deviene menos necesaria la vinculación de otro. Esa coexistencia de pequeñas, grandes y medianas empresas motiva la estructuración de dos regímenes legales alternos, uno aplicable a aquellos empleadores que pueden pagar la formalización laboral de sus empleados, y otro, destinado a ese grupo de empleadores que no tienen capacidad financiera para asumir los costos de un trabajador formal requiriendo una flexibilización en materia contractual.⁶⁷

El crecimiento de la economía local se da a raíz de la creación y reforzamiento de grandes empresas públicas o privadas, de unidades productivas que tengan competitividad a nivel internacional y no teman por contratar mano de obra en condiciones de dignidad y formalidad. No se trata de acabar con la pequeña y mediana empresa, sino de hallar asociaciones estratégicas, alianzas comerciales e industriales. Esta medida puede adoptarse desde distintas perspectivas. La estatización de los recursos naturales y la organización de empresas públicas y privadas, además de convertir al Estado en un promotor de formalidad laboral, refresca la economía interna con la entrada de nuevos capitales. No obstante, no hay problema en incentivar la dinámica del mercado mediante la desgravación

⁶⁷ Ibíd.

impositiva de empresas del sector privado con la contraprestación de exigirles el pago de salarios justos y prebendas laborales. No importa el método que se adopte, lo realmente relevante es reajustar la economía de tal manera que esta no se convierta en una maquinaria que aplaste las aspiraciones de justicia de los trabajadores. Los países nórdicos han acogido un sistema mixto, el cual conjuga la acción del sector privado y público para conseguir el crecimiento de la economía y la distribución equitativa de la riqueza.⁶⁸

Se debe desestimar la estrategia basada en reducir el empleo informal por intermedio del control policivo o el hostigamiento permanente contra vendedores ambulantes, comerciantes ilegales, actividades productivas no formalizadas. No cabe duda que la acción idónea es la generación de empleo, y esto exige una meditación administrativa que consulte el problema de la informalidad desde sus causalidades y estructuras. Entonces, la administración debe fomentar el desarrollo de iniciativas empresariales, cuestión que solo es posible a través de la adecuación institucional del Estado, la adaptación de un sistema de tributación favorable, la oferta de incentivos públicos, la concreción de alianzas público-privadas, la construcción de una infraestructura apropiada etc.⁶⁹

Urge la implementación de un programa de financiación del sector educativo técnico y profesional. El desarrollo de competencias y cualidades cognitivas, hace que el rendimiento de las empresas aumente y se mejore en la calidad de sus productos, servicios y bienes. Una población sin formación técnica y profesional, además de generar baja productividad, contribuye a engrosar las cadenas del empleo informal y mal pago. Esta estrategia debe darse sobre la base del establecimiento de un canal de interlocución continua entre el sector productivo, público y privado, y las distintas escuelas de formación, universidades e institutos de aprendizaje de habilidades, esto en aras de sumar talento humano que tenga la

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 40.

⁶⁹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo No 90. Ginebra, 2002, p. 112.

capacidad y destreza de responder a las necesidades del mercado y las proyecciones de la economía nacional. En ese sentido, la Oficina Internacional del Trabajo apunta la siguiente conclusión:

“La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal [...] La función de la formación no es preparar a las personas para el sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que, junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, la formación debería mejorar el rendimiento de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores para convertir lo que son a menudo actividades marginales y de supervivencia en un trabajo decente plenamente integrado en los cauces principales de la vida económica. La formación previa y las calificaciones adquiridas con el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal. Los interlocutores sociales deberían involucrarse plenamente en el desarrollo de estos programas.”⁷⁰

Ahora bien, la oferta de educación tendrá que ir dirigida en primera instancia a la población que actualmente se encuentra vinculada al sector informal. Esto trae consigo dos efectos positivos: la inclusión paulatina de sectores marginados de la economía, y la cualificación de la población históricamente desprofesionalizada. Dado que en términos generales el nivel formativo de los trabajadores informales es muy bajo, las instituciones educativas deben flexibilizar sus requisitos de ingreso y disponer programas de enseñanza centrados en la impartición de conocimientos técnicos y operativos.⁷¹

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 112-113.

⁷¹ *Ibid.*, p. 115.

Aunado a la promoción del sector empresarial y a la cualificación en competencias laborales, profesionales y técnicas, es indispensable la expedición de una normatividad propicia y sensata, que por un lado reconozca y ampare derechos de los trabajadores, y por otro, disponga de una serie de regulaciones estables en materia de derecho tributario, incentivos al emprendimiento, supervisión y control de la actividad industrial y comercial, estandarización de los procesos productivos etc. Las políticas deben tender al surgimiento y consolidación de las nuevas empresas (micro y medianas), a la disminución de los costos de inscripción en cámara de comercio, y una regla fiscal y tributaria que no obstaculice la prosperidad de las empresas.⁷²

Aparte de lo anterior, resulta inaplazable una catarsis orgánica y funcional de la estructura administrativa del Estado, esto en el sentido de garantizar la aplicación material de las prescripciones legales (protección de derechos de los trabajadores, promoción del desarrollo de las empresas, fiscalización de procesos productivos, control de calidad). Las funciones de vigilancia, control y sanción, dependen de la articulación y la acción eficaz de los organismos administrativos nacionales y locales. De otra parte, la acción administrativa destinada a la propulsión del sector empresarial, tendrá que orientarse en razón de valores de equidad, transparencia, oportunidad, eficiencia y eficacia.⁷³

Por último, y no menos importante, la administración debe financiar aquellos proyectos productivos interesantes del sector informal, no en miras de perpetuar su estado o condición de a-legalidad, sino con el objetivo de propiciar el traspaso de estas economías subterráneas hacia el sector formal. La Oficina Internacional del Trabajo así lo recomienda, cuando apunta:

⁷² *Ibid.*, p. 121.

⁷³ *Ibid.*

“La constitución de una empresa, por pequeña que sea, requiere invariablemente más dinero que el que los empresarios potenciales tienen al alcance de la mano. A menudo, el acceso a la financiación es, por sí solo, el factor más importante para la creación de una empresa, para mantenerla en funcionamiento y para conservar los puestos de trabajo. Para los microempresarios de la economía informal, la necesidad de financiación es una de sus principales prioridades. La cuestión no es si pueden obtener créditos, sino en qué condiciones y si dichas condiciones se encuentran al alcance de los microempresarios y empresarios potenciales. Pocas empresas informales son capaces de obtener créditos de los bancos puesto que no tienen garantías prendarias que ofrecer. Como resultado de ello, se ven obligadas a solicitar préstamos a fuentes de financiación informales. Esto se refleja en el rápido crecimiento que han registrado en los últimos años las iniciativas de micro-financiación dirigidas a las necesidades de aquellos que trabajan en las economías informales en vías de expansión.”⁷⁴

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 31.

7. CONCLUSIONES

El Plan de Desarrollo 2008-2011 'Bucaramanga empresa de todos' de la administración municipal de Fernando Vargas Mendoza, se propuso reducir el fenómeno de empleo informal a través del fortalecimiento del sector empresarial y la incorporación del sistema productivo local al mercado internacional. Sin lugar a dudas, el impulso del desarrollo y el crecimiento económico contribuye a la vinculación progresiva de trabajadores en condiciones de formalidad laboral, empero, la respuesta al problema no solo debe provenir del sector empresarial. Se requieren otro tipo de medidas complementarias: (i) formar competencias laborales, técnicas y profesionales (ii) Reforzar los organismos de control, vigilancia y sanción (iii) materializar las políticas de desarrollo, cuestión que implica un reordenamiento de la estructura orgánica y funcional de la administración (iv) garantizar los derechos de los trabajadores (v) financiar proyectos productivos que demuestren rentabilidad dentro del mercado informal, esto en aras de integrarlos a la economía formal (vi) disponer de una legislación que no genere trabas a la iniciativa empresarial, permita el crecimiento de las empresas y ampare a los trabajadores.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 'Bucaramanga Capital Sostenible' de la administración municipal de Luis Francisco Bohórquez, además de haber enfatizado en el componente de desarrollo y crecimiento económico, dio especial atención al aspecto de formación de competencias laborales, técnicas y profesionales. La introducción de este nuevo elemento (formación) hace que un plan tenga una visión más integral, sistemática y contextualizada del problema o fenómeno. De otra parte, el plan de desarrollo referido no muestra un enfoque de derechos, y únicamente se centra en darle una dinámica propia al mercado local, la cual tendría que apoyarse en las subvenciones del Estado y en el talento humano ofrecido por el sistema educativo.

Una solución integral del problema, tendría que priorizar en las siguientes acciones: (i) Brindar formación profesional, técnica y operativa al grueso de la población, y en especial a aquellas personas que ya están involucradas con el sector informal de la economía (ii) Establecer un canal de interlocución entre el sector productivo y los distintos institutos o entidades formativas, esto en miras de ofrecer respuestas a las necesidades del mercado y reorganizar el sistema productivo (iii) Reforzar financiera y administrativamente a los organismo del Estado encargados de la vigilancia, control y sanción de empresas del sector privado y público (iv) materializar las políticas de desarrollo, a partir de la articulación orgánica, funcional y jerárquica de la administración (iv) garantizar los derechos de los trabajadores mediante la intervención de los contratos de trabajo la imposición de sanciones ejemplarizantes a aquellos empleadores que infrinjan normas laborales (v) financiar proyectos productivos que demuestren rentabilidad dentro del mercado informal, esto en aras de integrarlos a la economía formal (vi) disponer de una legislación que no genere trabas a la iniciativa empresarial, permita el crecimiento de las empresas y ampare a los trabajadores.

Ahora bien, tras revisar el trasfondo del fenómeno de empleo informal, se logra descubrir que este tiene unas causas sistémicas y otras accesorias. Las primeras señalan una fatalidad del destino, una suerte insoslayable del sistema capitalista, la cual se vale del ser humano solo desde una perspectiva instrumental y no atendiendo al margen de sus necesidades individuales y colectivas. De otra parte, las causas accesorias sugieren que dentro del sistema capitalista resulta posible corregir algunos aspectos, sin que ello implique la remodelación absoluta de la estructura económica. En términos pragmáticos, resulta bastante costoso incitar una transformación total de los modos de relacionamiento económico, por ello, es más sensato formular una medida política equilibrada, cuyo propósito sea el de reestructurar o darle un sentido nuevo a ciertas funcionalidades. Por ejemplo, el rol del Estado frente a la

promoción del empleo formal y la eliminación de todas las relaciones de trabajo que no consulten la dignidad de los trabajadores. La implantación de un sistema educativo enlazado y en permanente comunicación con las necesidades del mercado, no deriva en la destrucción del sistema, pero si genera otras alternativas (empleabilidad, cualificación del trabajador etc.)

Haciendo un análisis de datos e información se puede evidenciar que Bucaramanga y en general Colombia, no ha dado pasos importantes en materia de eliminación del empleo informal. El sector productivo parece estancado, y un gran porcentaje de trabajadores aún continúan rezagados al sector informal de la economía, donde lamentablemente tienen que afrontar una reducción significativa de sus garantías laborales. Si de las estadística de 2013 a 2017 se observa una baja en el índice del trabajo informal, esto obedece más a una tendencia cíclica del sistema económico, que a una superación gradual del problema.

Sobre la base de la discusión aún permanece el dilema de si es mejor reforzar el aparato institucional del Estado y generar así espacios de intervención pública, o propiciar la expansión del sector privado. En ese sentido, debe considerarse que la respuesta acertada no significa la adopción de un enfoque acompañada de la exclusión total del otro. Valdría la pena combinar ambas estrategias, es decir, abrir oportunidades desde lo público y simultáneamente permitir el desarrollo pleno del sector privado. No obstante, esto tendría que hacerse clasificando aquellas franjas del mercado donde la economía es más favorable para el sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 2012-2015: Bucaramanga Capital Sostenible. Bucaramanga, 2012.

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo 2016-2019: Lógica, Ética y Estética- Gobierno de los ciudadanos. Bucaramanga, 2016, p. 243.

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo económico, social y obras públicas 2008 – 2011, “Bucaramanga empresa de todos”. Bucaramanga, 2008.

BACCHETTA, Marc y otros. La Globalización y el empleo informal en los países en desarrollo. División de Estudios y Estadística (OMC)-Instituto Nacional de Estudios Laborales (OIT). Ginebra, 2009.

BERMUDEZ GONZALEZ, Yoana Patricia. Caracterización de los perfiles ocupacionales de informalidad laboral y empresarial en los sectores económicos de la ciudad de Bucaramanga. Estudios Informalidad. Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo. Bucaramanga, 2014.

DANE. Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín Técnico. Bogotá DC, 2017.

FIGUEROA SOCARRÁS, Cesar Alfonso. Determinante de la informalidad laboral y el subempleo en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Montería. Instituto de Estudios Económicos del Caribe-Ediciones UNINORTE. Barranquilla, 2010.

GAMERO REQUENA, Julio H. Trabajo informal y políticas de protección social: “fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”. Proyecto WIEGO- CIES-PERÚ. Lima, 2013.

GUATAQUÍ ROA, Juan Carlos y otros. El perfil de la informalidad laboral en Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011.

MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Editorial NORDAN-COMUNIDAD. Montevideo, 1998.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo No 90. Ginebra, 2002.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Evolución del empleo informal en Colombia: 2009-2013. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2014.

RUBIO PABÓN, María Viviana. El Trabajo Informal en Colombia e impacto en América Latina. Revista venezolana Observatorio Laboral-Universidad de Carabobo. Valencia, 2014.

SANDOVAL BETANCUR, Gustavo. La informalidad laboral: causas generales. Revista Equidad & Desarrollo. Bogotá, 2014.

SCHKOLNIK, Mariana. Los desafíos de la medición del empleo y el desempleo en la globalización. La medición de la Pobreza Métodos y Aplicaciones: CEPAL. México, 2000.

TOKMAN, Víctor E. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile, 2007.