

**Caracterización de la población informal y políticas públicas asociadas a la gestión del espacio público en Bogotá**

Diana Marcela Chinchilla Torres

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

2022

### **Dedicatoria**

A mi madre María Torres, por sus palabras de aliento cada vez que me veía decaída, a mi abuelita Epifanía Vargas y mi abuelito Benigno Chinchilla, que desde el CIELO siempre me acompañan y me dan muchas fuerzas para salir adelante, porque se lo orgullosos que siempre se sintieron de mí y la felicidad por cada logro en mi vida, los cuales siempre me inculcaron la importancia de estudiar y de ser un excelente ser humano y su palabra celebre “ **Mi chinita antes, no después**”.

A mis amigos, quienes sin esperar nada a cambio compartieron sus alegrías, tristezas y quienes durante todo este tiempo estuvieron apoyándome de diferentes formas.

Al tutor del proyecto de grado Gustavo Yara, por el apoyo incondicional, por su profesionalismo y su dedicación y paciencia cada vez que me surgía alguna duda.

Gracias a todos por el apoyo para terminar este proyecto de grado y que lograron que este sueño se hiciera realidad.

### **Agradecimiento**

Agradezco primero que todo a Dios y a la Virgen por todas las bendiciones que me dan día a día, a las personas más importantes en mi vida, mi esposo Carlos Moreno, mi hija María Paula por el apoyo incondicional que siempre me dan, quienes estuvieron todos los días pendientes y apoyándome para que todo lo que hiciera saliera bien, por la compañía en aquellas noches que estudiaba hasta altas horas de la noche, la paciencia y entrega para conmigo y en especial en aquellos momentos de desesperación cuando sentía que no iba a poder con toda la carga que tenía entre trabajo y estudio.

## Resumen

En el presente trabajo de grado se lleva a cabo un estudio a cerca de la afectación del uso del espacio público debido al indebido uso de este por parte de personas particulares que, desempeñando sus labores económicas, ocupan las zonas oficiales en la ciudad de Bogotá para ofrecer productos y servicios, en este se lleva a cabo una caracterización de las personas que se desempeñan fuera del marco legal laboral dentro de la capital colombiana tanto en un marco histórico (la década anterior) como en la actualidad centrándose en los años 2019 a 2021, y se analizan las diferentes estrategias con las cuales se ha abordado el problema de la ocupación del espacio público por parte de los entes gubernamentales. En este se llegaron a conclusiones a cerca de las características que se encontraron como relevantes para definir poblaciones objetivo a las cuales se debe abordar para generar estrategias para la disminución de la problemática y se plantean posibles estrategias que se pueden implementar como alternativas a las políticas públicas ya definidas con el fin de acelerar el proceso de mejora del transporte dentro del distrito disminuyendo la afectación por la ocupación del espacio público por parte de los trabajadores informales.

***Palabras clave:*** Informalidad, Políticas públicas, Caracterización demográfica, Ocupación del espacio público, Movilidad.

### **Abstract**

In this degree work, a study is carried out about the affectation of the use of public space due to the improper use of it by private individuals who, performing their economic work, occupy official areas in the city of Bogota to offer products and services, In this study, a characterization of the people who work outside the legal labor framework in the Colombian capital is carried out both in a historical framework (the previous decade) and at present, focusing on the years 2019 to 2021, and the different strategies with which the problem of the occupation of public space has been addressed by the governmental entities are analyzed. Conclusions were reached about the characteristics that were found to be relevant to define target populations that should be addressed to generate strategies for the reduction of the problem and possible strategies that can be implemented as alternatives to public policies already defined in order to accelerate the process of improving transportation within the district by reducing the impact of the occupation of public space by informal workers.

**Keywords:** Informality, Public policies, Demographic characterization, Occupation of public space, Mobility.

## Tabla de Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Planteamiento de la problemática y justificación .....</b>	<b>13</b>
Árbol de Problemas .....	21
Árbol de Objetivos .....	23
<b>Objetivos .....</b>	<b>27</b>
Objetivo General .....	28
Objetivos Específicos .....	27
<b>Estado Del Arte .....</b>	<b>28</b>
<b>Marco Teórico .....</b>	<b>34</b>
<b>Marco Conceptual.....</b>	<b>38</b>
<b>Diseño Metodológico.....</b>	<b>42</b>
Metodología De La Investigación .....	42
Método De Investigación .....	44
<b>Hallazgos.....</b>	<b>48</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>63</b>

**Lista de figuras**

<i>Figura 1.</i> Árbol de problemas .....	16
<i>Figura 2.</i> Árbol de objetivos .....	18

**Lista de tablas**

<i>Tabla 1.</i> Probabilidad de trabajo informal.....	27
---	----

## Introducción

Como humanidad, el transporte de alimentos, de materias primas, productos básicos para el sostenimiento e incluso el transporte propio del ser humano ha sido una prioridad, para ello, a través de las dinámicas históricas, se han ido definiendo zonas de uso común que se implementan con el fin de llevar a cabo este proceso, corredores marítimos, vías, senderos, caminos y demás estructuras han sido planteadas, construidas e implementadas para llevar a cabo este proceso de gran importancia para la humanidad. Usualmente estas zonas se planean y se definen con el objetivo de que ningún tipo de obstrucción imposibilite o complique el uso de estos canales para el transporte.

Por otro lado, como seres humanos tendemos naturalmente a buscar el sustento que permita una vida digna o por lo menos una supervivencia dentro de la sociedad, actualmente los procesos que le permiten al ser humano obtener los recursos necesarios para su sostenimiento son las actividades económicas que socialmente se suelen conocer como trabajo, el cual debido a su naturaleza y a características propias de cómo se lleve a cabo puede ser clasificado como formal o informal. El trabajo formal permite a los individuos desempeñar funciones remuneradas dentro de los estándares regionales (bien sea nacionales o internacionales) que se ven recogidos dentro de lo que conocemos como marco normativo y legal que formaliza el trabajo, el cual suele ser definido por las agrupaciones gubernamentales que rigen las zonas en las que se dividen las extensiones territoriales, estos marcos normativos suelen, en principio, velar por la calidad de vida de los trabajadores asegurando remuneraciones congruentes con el trabajo desempeñado, definir quienes son los proveedores de la fuerza social y los demandantes de la misma, y exige tanto a empleadores como a empleados el cumplimiento de algunos deberes con el fin de que estos, sin importar su naturaleza, lleven una relación laboral correcta.

Sin embargo, los trabajos del segundo tipo de trabajo, el informal carece de estas regulaciones, en muchos casos este tipo de trabajo carece siquiera de entes tales como el empleador y el empleado, generando un nuevo tipo de ente independiente que oferta sus productos, servicios o fuerza laboral de una forma menos regulada que puede o no asegurar su calidad de vida en función de cómo desempeñe su labor y a quienes pueda ofertar dentro del mercado laboral de la informalidad.

Por la naturaleza de la informalidad, muchos de estos trabajadores independientes y que se mueven fuera de los marcos normativos y legales previamente definidos, suelen desempeñar sus funciones en zonas que no son aptas para el desarrollo de dichas actividades laborales, por ejemplo, en sectores comunes o mejor conocidos como zonas públicas, fenómeno que suele darse en muchas regiones a nivel global.

Colombia no es la excepción a dicho fenómeno, tan solo en la capital colombiana, Bogotá, algunas organizaciones distritales estiman que más de 100 mil personas laboran día con día realizando actividades informales para obtener los recursos necesarios para su manutención. Esta considerable cantidad de trabajadores suelen, en su mayoría, desarrollar sus actividades en zonas públicas, las cuales, como se menciona anteriormente, fueron diseñadas para otros fines diferentes, siendo la de mayor relevancia la del transporte (aunque si bien es cierto, no es limitante, dado que muchas zonas fueron diseñadas con fines diversos como el ocio) lo cual genera una disyuntiva entre la necesidad de un buen estado de las zonas de transporte, incluido el transporte peatonal, y la necesidad de las personas que por diversas razones se deben desempeñar como informales para generar su sustento económico. Como ha de presuponerse, una problemática surge en cuanto dos intereses contrapuestos se contraponen dado que el

cumplimiento de uno dificulta u obstaculiza el cumplimiento de otro y ese es el caso sobre el cual se trata el presente.

Dado el papel de los gobiernos como entes reguladores y resolutores de problemáticas sociales, estos con base en las políticas que pueden aplicar a la sociedad para mejorar en algunos aspectos a la sociedad y a la convivencia de las personas en esta, puede con ayuda de diferentes estrategias promulgar un mejor dinamismo y mejor empalme entre ambos objetivos por medio de lo que actualmente se conoce como políticas públicas.

Para ello, los entes gubernamentales deben tener en cuenta diferentes aspectos de la problemática, tales como los actores envueltos en la misma, los intereses de estos, los sectores mayormente afectados, características demográficas de los involucrados, las oportunidades y posibilidades de mejora, entre muchos otros aspectos relevantes que pueden significar una información valiosa para comprender el contexto y poder plantear estrategias, acciones o métodos con los cuales se pueda disminuir, mitigar o eliminar la problemática que se plantea.

Si bien las políticas públicas no son la única forma de mejorar la problemática, son herramientas que pueden ser viables, ya que el desarrollo de soluciones por medio de entes gubernamentales puede abarcar de mayor y mejor manera a un mayor porcentaje de la sociedad, para finamente percibir un cambio generalizado y positivo ante la problemática social que se vive gracias a esta contraposición de objetivos e intereses.

Es por lo anterior que nace la hipótesis alrededor de la cual se basará la investigación que se presentará a continuación:

Las políticas públicas son una potencial herramienta que puede permitir la disminución de la problemática de la movilidad asociada al aumento del uso del espacio público por parte de entes individuales que, en su búsqueda por su sustento y un trabajo digno a pesar de la informalidad, colman los sectores públicos de zonas destinadas para el tráfico de autos o el desplazamiento de personas en la ciudad de Bogotá y que, por lo general, afectan más a mujeres que a hombres, dado que en principio, la percepción social es que estas son las que en mayor medida desempeñan estas actividades.

Aclarando que esta problemática se analizará en un contexto temporal dentro del lapso que transcurrió durante los años 2019 y el 2021, con el fin de caracterizar a las personas que, durante esa época, laboraron como informales en las calles capitalinas, con miras a que, con ayuda de políticas públicas adecuadas, se solucione parcial o totalmente las problemáticas del uso de los espacios oficiales dentro del distrito.

### **Planteamiento de la problemática y justificación**

El crecimiento acelerado de la población humana que se ha venido dando en las últimas décadas es un factor que se debe tener en cuenta para prever las oportunidades de mejora y la optimización de los recursos que, como humanidad, debemos cuidar, mantener y satisfacer en pro de saciar las necesidades básicas que tenemos como seres vivos y con el objetivo de generar un consumo y producción sostenible que se rija bajo los denominados “Objetivos del Milenio” como lo son los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) que las Naciones Unidas han planteado para que la humanidad pueda tener actividades sustentables y sostenibles en el largo plazo (Naciones Unidas, 2015).

Actualmente son 17 los ODS que las Naciones Unidas han planteado para promover el desarrollo sostenible de las naciones a través del globo, sin embargo, el aumento poblacional que ha presentado la humanidad dificulta el cumplimiento a cabalidad de dichos objetivos. Como reporta el Fondo de Población (UNFPA), órgano adscrito a las Naciones Unidas, actualmente coexisten en el planeta cerca de 8 mil millones de personas, según datos precisos reportados por la UNFPA para 2022, son 7954 millones de seres humanos que habitan actualmente el planeta (UNFPA. s.f.), lo cual se traduce en un aumento de más del 4.5% de la población en los últimos 5 años (Burgos, 2018), adicional a ello, la UNFPA también prevé un aumento acelerado de la población mundial que, según dichas estimaciones, puede alcanzar cifras de 8.6 mil millones de personas para 2030, 9.8 mil millones para la quinta década del presente siglo y finalmente 11.2 mil millones de pobladores para el inicio del siglo XXII (United Nations/UN Department of Economic and Social Affairs, 2017)

Con base en dichos datos, y como la autora Burgos (2018) hace reflexión, todos los procesos en búsqueda de sostenibilidad que se deben llevar en conjunto por parte de la raza humana, serán tema que sobrepase las limitaciones políticas y sociales que hoy por hoy separan a las diferentes poblaciones y se convertirá en un tema de importancia que deba unir a todas las personas en beneficio del planeta, de nuestra especie y del cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible.

Entre dichos objetivos, los más relevantes para el desarrollo del presente trabajo son los ODS 8 y 9 (Naciones Unidas, 2015).

Por un lado el aumento poblacional acelerado en el mundo recaba problemas en la generación de empleo, al existir una mayor población a nivel mundial, existirá una mayor necesidad de generación de empleo decente para las personas que, conforme avanza el tiempo, entran en edad productiva y están en la capacidad de laborar y aportar al sistema económico de un país, sin embargo, en países en vías de desarrollo el empleo decente o “formal” (el cual se encuentra dentro de la normativa legal de cada una de las naciones), es difícil de proveer a el grueso de la población habilitada para el laburo, lo cual dificulta conseguir las metas propuestas por el ODS 8 de “Trabajo decente y Crecimiento económico” y proveer un empleo digno y en condiciones al creciente volumen de personas que ingresan al mercado laboral, razón por la cual la generación de empleos informales y que no se rigen bajo las metas del ODS 8 ni del marco normativo de los países surgen, sobre todo en países en vías de desarrollo como los países latinoamericanos (Rubio, 2014).

Aunado a esta generación de empleo informal en países en desarrollo, se encuentra la problemática de la salud laboral que dichas personas que se decantan por este modo de

emplearse viven día por día, ya que el hecho de llevar a cabo sus actividades económicas fuera del marco normativo del país donde residen con lleva problemas de seguridad para ellos mismos, poca cobertura en salud, problemas de higiene, entre otros factores (Carretero *et al*, 2017), los cuales imposibilitan el cumplimiento de las metas planteadas por la ONU para la generación de Empleos decentes.

El aumento de empleos informales suele traer como consecuencia problemáticas en la movilidad y en el manejo adecuado de la infraestructura dentro de las ciudades, por lo que estos empleos informales en los países latinoamericanos suelen ser un problema notorio debido a que estos suelen tener la tendencia a ubicarse en espacios públicos, dado que esta ubicación suele ser estratégica para abarcar la mayor parte de los potenciales clientes que pueden tener. Lo anterior suele derivar en problemas de movilidad e infraestructura, los cuales son objetivos que se pretenden abordar con las metas planteadas por el ODS 9 de “Agua, Industria, innovación e infraestructura” y que se ven obstaculizados por el creciente uso del espacio público por parte de personas que realizan actividades económicas informales, dificultando el libre tránsito de las demás personas de la sociedad.

Teniendo en cuenta los efectos y consecuencias que este tipo de actividad informal y lo que representa para quienes recurren a dicha forma de empleo y a quienes hacen uso de su servicio, Algunos objetivos que se pueden ver afectados en el cumplimiento de sus metas son los ODS 1, 2, 3, 6, 10 y 11 (Naciones Unidas, 2015) que son afectados en mayor o menor medida por la problemática que se presenta por la problemática social creciente de la generación de empleos informales.

Ahora bien, aterrizando la problemática en un contexto nacional y más puntual, se debe saber que, en Colombia, el trabajo informal es una de las actividades que, de forma explícita, no posee una definición clara, aterrizada y que englobe de forma satisfactoria todo lo que envuelve este tipo de trabajo dentro del contexto normativo (Rubio, 2014). Un segundo factor de gran relevancia y que se debe tener en cuenta para el entendimiento de la problemática que aquí se planteará, es el espacio público, estos ambientes de convergencia de la ciudadanía si son definidos dentro del marco legal de Colombia, su definición se llevó a cabo con ayuda de la “ley de Reforma urbana” o la ley 9 de 1989 (Ley 9, 1989).

La conjunción entre las dinámicas sociales que se llevan a cabo dentro de los espacios públicos son las que derivan en los problemas sociales de movilidad que son el objeto de estudio en el presente documento. El inadecuado uso de los espacios públicos por parte de las personas, el aumento de la población en las diferentes ciudades alrededor del mundo, la sobrepoblación creciente de las ciudades, el aumento del uso de vehículos por parte de la población para su transporte, sumado a la implementación de espacios públicos por parte de los trabajadores informales que originalmente se destinan para satisfacer requerimientos de movilidad de las personas son los factores que, en el presente, se tendrán en cuenta para la realización del estudio.

Como lo evidencia López (2012), el problema de liberación de los espacios públicos es un tema que requiere de mucha atención y que actualmente presenta un debate que antepone dos puntos de vista que pueden ser validados y respaldados, desde diferentes enfoques, por parte del marco legal y normativo del país: por un lado, como se mencionó anteriormente, la liberación del espacio público que responde a la necesidad e intereses comunes de la población para tener una mejor capacidad de movilidad y de esparcimiento en espacios públicos que previamente fueron ocupados por trabajadores informales que, dada la desorganización que fomentan en el espacio

público y la poca regulación que se tiene sobre estos trae como consecuencias casos de inseguridad y problemas relacionados con la evasión del pago de los impuestos relacionados con actividades económicas de comercialización (López, 2012), y por otro, el clamor por el respeto al derecho inalienable que tenemos como colombianos y que se es otorgado por medio de la Constitución política de Colombia, como lo es el derecho al trabajo, ya que, como es posible apreciar de múltiples trabajadores informales, este es el sustento de muchas familias colombianas que, en su imposibilidad por emplearse dentro del contexto normativo laboral de Colombia, encuentran como una alternativa viable el recurrir a estas actividades con el fin de obtener el sustento con el cual poder suplir las necesidades básicas de su núcleo familiar.

Esta disyuntiva entre cómo abordar cada uno de los problemas sin tener que afectar los intereses generales de las personas o el inherente derecho al trabajo que colombianos tenemos, es lo que causa tanta dificultad a la hora de abordar de forma directa la problemática del uso de espacios públicos, sumado a la falta de cobertura legal que ampare a los trabajadores informales que, si bien están cubiertos en principio por la figura de la “confianza legítima” (Grisales, 2021), no poseen un respaldo más allá de esta en el ámbito legal.

Ahora bien, los trabajadores formales están evidentemente amparados por la figura de la “confianza legítima”, dada la naturaleza de las actividades que realizan y el fin relacionada con estas, dado que, por lo general, estas actividades se realizan con el fin de obtener los recursos necesarios para la manutención individual o familiar, más esto no implica que la problemática del apoderamiento del espacio público por parte de las personas que basan su sustento en la informalidad, deba ser una situación que deba ser desestimada, aplazada o simplemente ignorada por parte de los entes que regulan dichos accionares, por lo cual es imperante la búsqueda de alternativas que permitan satisfacer los intereses de ambas partes implicadas: tanto el interés

individual de las personas que requieren de dichos empleos de carácter informal para la adquisición de los recursos económicos para el sustento diario, como el interés general de las personas por el mejoramiento de la capacidad móvil de las ciudades.

Este interés general parece uno de los más golpeados por diferentes factores, distintos a únicamente la afectación causada por la situación del apropiamiento del espacio público por parte de los trabajadores informales, como por ejemplo el aumento de los automóviles que ocupan la ciudad, el deterioro de la malla vial derivada del constante uso de las calzadas por los automóviles, el inicio de obras públicas de mejoramiento de las anteriores mencionadas o incluso de obras que tienen como fin mejorar la movilidad de la ciudad como lo es la construcción del metro elevado, mejoramiento y/o embellecimiento de zonas públicas que entorpecen el libre movimiento de peatones en algunos espacios públicos, entre otros, la creciente problemática de invasión de zonas públicas por parte de personas que ofrecen productos y servicios es de interés general para la sociedad, problemática que empeoró en Colombia debido a la crisis migratoria que se ha afrontado en Latinoamérica durante los últimos años y a la llegada de la más reciente problemática de carácter global que hemos enfrentado como especie en los últimos años, como es la pandemia de COVID 19 y las consecuencias que esta trajo para los habitantes del país: el golpe económico que afectó fuertemente a las finanzas de los colombianos con mayor vulnerabilidad financiera, el aumento de deserción laboral debido al desmejoramiento de las condiciones laborales e incluso el golpe económico que sufrieron corporaciones y empresas que obligaron a la disminución de sus actividades, al cese de estas parcialmente o incluso al cierre definitivo que finalmente afecta al bolsillo de los colombianos que finalmente se ven desempleados y fuera del ámbito normativo que se le concede al trabajador formal en el país.

Según datos reportados por el banco de la república (Banco de la República, s.f.), el golpe económico de la pandemia afectó a los colombianos pasando de tener, en promedio, una tasa de desempleo cercana al 10% para el año 2019, a tener un promedio de desempleo de más de 16% para el año 2020, siendo los meses entre marzo a junio los picos de mayor desempleo en el país, alcanzando tasas de hasta 20% de la población activa desempleada. Evidentemente el proceso de reactivación económica que el país logró experimentar para el año 2021 permitió que la ocupación de los colombianos aumentara y el paro bajara hasta casi el 13%, siendo el último trimestre de ese año el de mayor disminución del paro, ubicándose entre el 12% y el 10%. Todo lo anterior apoyó de forma positiva al crecimiento de la economía del país durante el año 2021, por lo cual el director de Investigaciones Económicas y Análisis de Mercados del Banco de Bogotá, Camilo Pérez declaró que la reactivación económica del país fue un éxito, ya que disminuyó en promedio un 3% el desempleo respecto al año pasado y aumentó un 3% la economía del país, a pesar de que los datos de paro revelen que, comparado con el 2019, son alrededor de 2 millones de colombianos más los que se encuentran desempleados efecto directo de las afecciones que la pandemia dejó a las economías alrededor del mundo (Pulido , 2022).

Datos adicionales reportados por el DANE y expuestos por el periódico La República (La República, 2021), la informalidad alcanzó, tan solo en 23 de las ciudades principales del país, un total de 5,6 millones de trabajadores, lo que representaría el 47.9% de las personas ocupadas en el país y tan solo en el mes de octubre de dicho año se estima que cerca de 180 mil nuevos empleos informales fueron creados, denotando el rápido crecimiento de los empleos informales. Quizás la situación más problemática es que, como señala Juan Camilo pardo, quien desempeña como analista económico en la firma Corficolombiana (La República, 2021) durante el 2021 se presentó un crecimiento acelerado en la creación de empleos informales y un crecimiento menor

en la creación de empleos formales en el país, esta diferencia se ve reflejada actualmente en la gran cantidad de nuevos empleos informales que han nacido durante el 2021, contra una menor cantidad de empleos formales. Lo anterior explicaría el aumento sustancial que se puede percibir por parte de los ciudadanos, de la mayor ocupación del espacio público por parte de vendedores informales.

Si bien el tema principal sobre el cual el documento ha hecho énfasis es en la movilidad, este aumento acelerado de nuevos empleos informales presenta múltiples consecuencias que, de ser mitigado el problema de espacio público, podría como efecto secundario positivo, presentar una disminución y su afectación al grueso de la sociedad no dejará una mancha no deseada en la vida en sociedad que se pretende llevar como comunidad.

Estos empleos generan a su vez caos, como es posible denotarlo en ciudades tales como en Bogotá y en Cartagena, en las cuales zonas de gran concurrencia como lo son la carrera séptima o el mercado de Bazurto, respectivamente, permanecen colmadas de vendedores informales (El Tiempo, 2021; Rivera, 2021). Derivando en problemáticas más allá de la simple movilidad: Desorden público es quizás el más notorio, dado que espacialmente los vendedores informales no se preocupan por la estética y el orden al organizarse; contaminación sonora, si bien en ciudades capitales con gran volumen de personas conviviendo constantemente en sectores públicos esto puede no ser especialmente raro, el aumento del ruido por parte de los vendedores en su actividad de promocionar sus productos, servicios o el ruido inherente a su actividad económica, es parte de la contaminación sonora que empeora la ya carente calidad del ambiente en sectores con alta agrupación de vendedores informales; el aumento de la inseguridad en zonas altamente concurridas; el auspicio de actos delictivos, como la reproducción y venta ilegal de productos con derechos de autor o de materiales de imitación, como la conocida

“piratería”; la evasión de impuestos es otra problemática que no se hace tan evidente cuando se habla de informalidades, dado que estos empleos en cuestión de impuestos aportan una menor porción que los empleos formalmente constituidos (López, 2012), entre otros.

Aunados a las anteriores consecuencias, también deben ser resaltadas las consecuencias que afectan más directamente a los trabajadores informales: la situación laboral de estas personas presenta precariedad, trabajar en espacios públicos a la intemperie como suele ser usual, no promueve la seguridad personal del trabajador (Carretero *et al*, 2017), problemas de salud que el sistema público tendrá que finalmente solventar genera una carga adicional a un sistema con falencias; falta de cobertura para los trabajadores en cuestiones de seguridad social, dado que estos trabajadores, salvo excepciones particulares, no suelen cotizar conceptos tales como salud, pensiones o cesantías que los respalden en caso de un imprevisto, lo cual también afecta al sistema general, dado que si estos no se ven respaldados por la cotización de las personas, se dificulta el proveer su servicio a los usuarios que lo requieran (La República, 2021) ; el nulo respaldo ante accidentes laborales que estos puedan tener durante su jornada laboral, entre otros problemas y consecuencias de desempeñar su trabajo fuera del marco normativo.

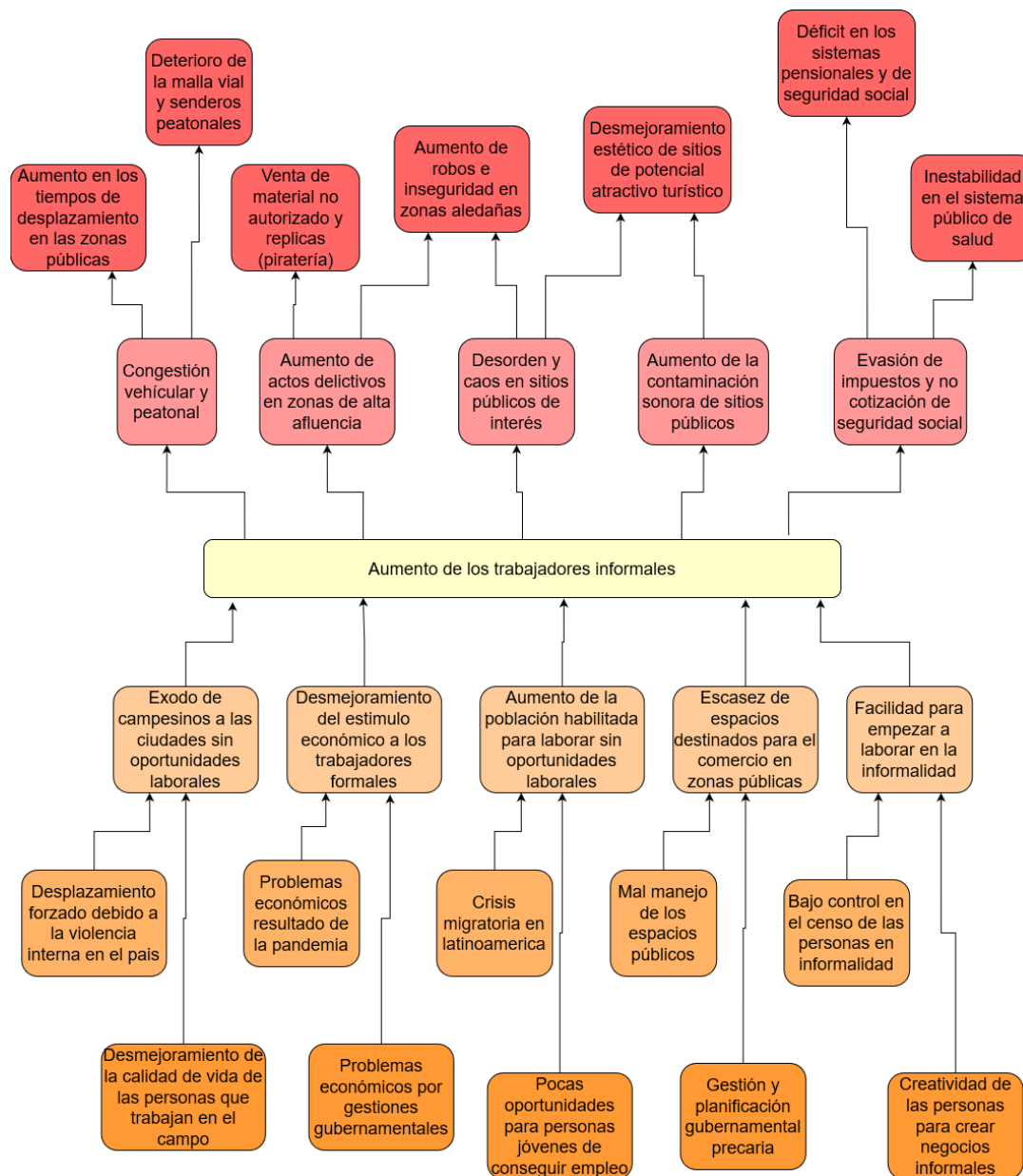
Con base en lo anterior, es posible realizar un diagnóstico de la problemática, lo cual es posible llevar a cabo con ayuda de los árboles de diagnóstico, los cuales se evidencian en las siguientes secciones con el fin de la síntesis y correcta identificación de la problemática.

### ***Árbol de Problemas***

A continuación, se evidencia el árbol de problemas que se plantea para el desarrollo del presente proyecto de grado:

**Figura 1**

*Árbol de problemas identificado alrededor de la problemática central que se evidencia*



*Fuente:* Autoría propia.

El árbol de problemas presentado reúne las problemáticas anteriormente presentadas durante el proceso de contextualización y adicionalmente presenta algunos problemas que se

presentan en la literatura (López, 2012), como lo son el desplazamiento de las personas desde las zonas rurales a las zonas urbanas debido a procesos de conflicto, que tristemente no son tan peculiares en Colombia y el desplazamiento de agricultores a las ciudades dadas las bajas posibilidades de sustento que se pueden tener en las regiones agricultoras por el poco incentivo al proceso agrícola. Adicionalmente se presentan problemas como la falta de oportunidades que se les brinda a los jóvenes para acceder al mercado laboral e incluso factores de precariedad en la gestión y la facilidad que las personas presentan en Colombia para empezar un nuevo negocio informal, dado que no existen trabas normativas que dificulten el inicio del trabajo, a pesar de que sí se pueden presentar continuamente limitaciones durante el proceso laboral.

### *Árbol de Objetivos*

La generación del árbol de objetivos se realiza implementando los problemas como una posibilidad de mejora dentro del sistema, para ello todos los problemas anteriormente presentados, ahora se presentan como posibilidades de mejora dentro del proceso constructivo de la sociedad.

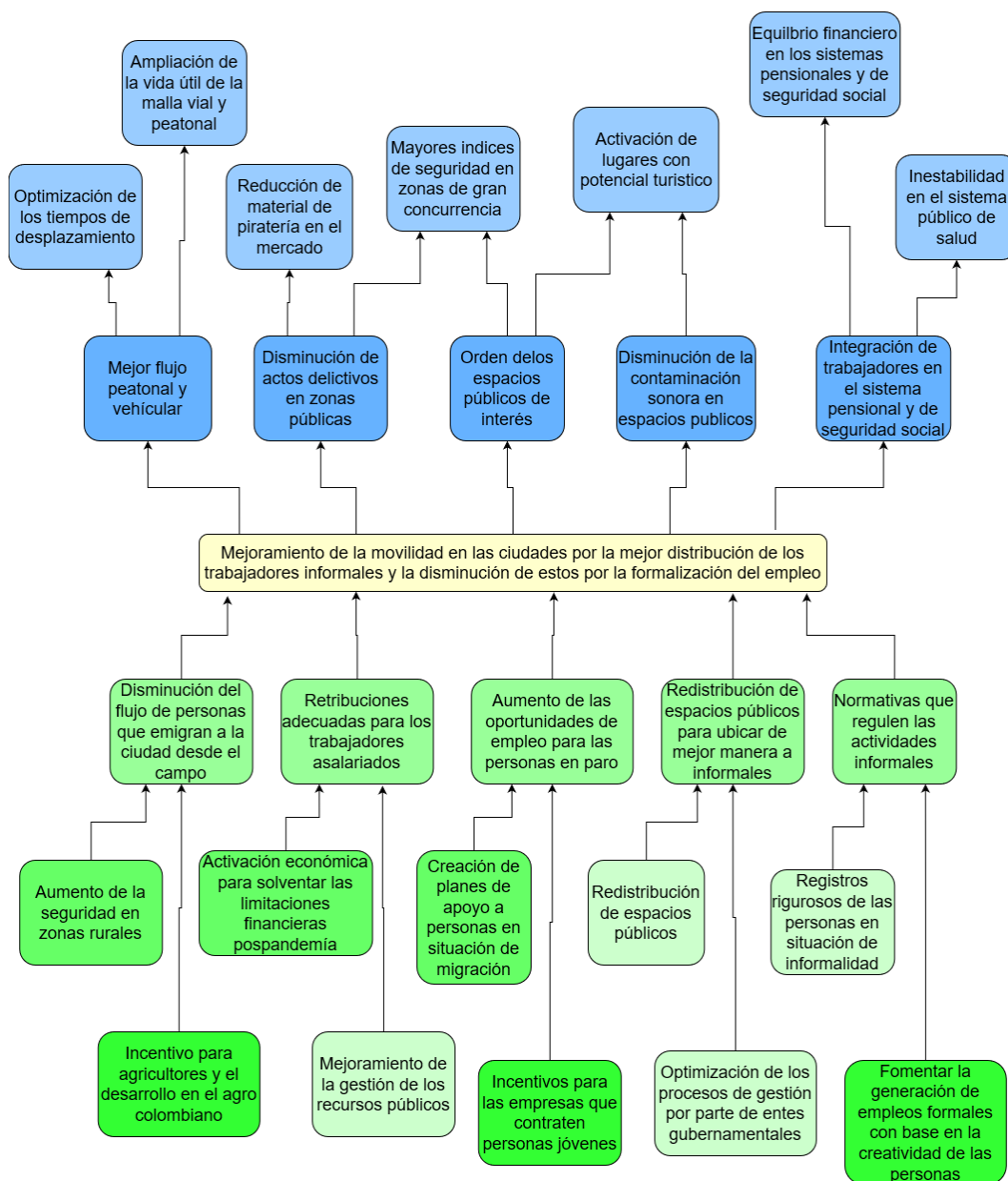
Dentro de las oportunidades encontradas se destacan 4 objetivos que, en principio se plantean como oportunidades de mejora que pueden ser abordadas desde el campo de acción de las políticas públicas relacionadas con el manejo del espacio público, estos objetivos son los siguientes:

Mejoramiento de la gestión de los recursos públicos: dado que siempre es posible optimizar el uso del dinero destinado para los diferentes planes y políticas públicas, y tener la oportunidad de mejorar la inversión de los dineros del tesoro público con base en nuevas

estrategias para abordar la problemática es una oportunidad de cambio que se puede ejecutar con la ayuda de la correcta y oportuna planeación.

**Figura 2.**

*Árbol de objetivos generado en el marco de la problemática analizada*



*Fuente: Autoría propia.*

Redistribución de espacios públicos: si bien es un objetivo complejo de abordar, dado que la reubicación de los trabajadores informales no es una tarea sencilla y que no se haya intentado anteriormente, hay antecedentes históricos que pueden respaldar este objetivo como tentador para ser abordado desde estrategias de políticas públicas.

Optimización de los procesos de gestión por parte de entes gubernamentales: Si bien es un objetivo generalizado y poco específico, va muy de la mano con mejorar la gestión de los dineros de carácter público con lo cual estos dos objetivos pueden ser coercitivos y optimizar el gasto público con base en procesos de gestión más eficientes y con mejores y más detallados procesos de planeación que permitan lograr el objetivo principal de mejorar la movilidad en las ciudades por medio de un mejoramiento en la logística gubernamental y un aumento en la sinergia entre trabajadores informales y entes del gobierno.

Registros rigurosos de las personas en situación de informalidad: la falta de normativa que regule a los trabajadores informales de forma clara es una de las problemáticas del desorden de los mismos, ya que actualmente estos están cubiertos por el principio de “confianza legítima”, esto no debería ser limitante para una regulación e identificación de estos de forma rigurosa, dado que esto realmente se presenta como una oportunidad para el proceso de mejoramiento de la vida de los trabajadores con informalidad y llevar cuentas claras de cuantos trabajadores informales laboran actualmente en las zonas públicas de Colombia permite tener un panorama más claro y adicionalmente apoyan en el proceso de planeación con el fin de mantener una mejor gestión y delimitación de las zonas en las cuales estos trabajadores pueden ser ubicados sin que su actividad económica entorpezca la libre movilidad y los intereses generales de la población donde se encuentran inmiscuidos.

Oportunidades de mejora y nuevos objetivos pueden ser identificados durante el proceso de apropiación más profundo del tema en medio del proceso investigativo, por ello a pesar de que, de forma preliminar, estos son los objetivos sobre los cuales se plantea el desarrollo de las posibles soluciones, propuestas o alternativas de creación de políticas públicas en pro de la solvatación de la problemática, no se limitan únicamente a estos.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Comprender cómo las políticas públicas son capaces de mejorar la calidad de vida de las personas y de fomentar cambios positivos que evoquen en un avance como sociedad en pro del bienestar de todos los individuos que componen la sociedad, por lo tanto, los objetivos que se plantean para el presente trabajo son los siguientes.

### **Objetivos Específicos**

Revisar, con ayuda de material bibliográfico, los antecedentes históricos y la situación actual del trabajo informal en Colombia y los diferentes campos que el trabajo informal ha abarcado a través del tiempo determinando las poblaciones que se emplean en trabajos informales y caracterizándolas de forma general con el fin de identificar estrategias que puedan ser implementadas como políticas públicas.

Relacionar las políticas públicas vigentes e históricas que el presente gobierno o los gobiernos pasados hayan adoptado con el manejo adecuado de los espacios públicos y su ocupación relacionada a los trabajadores informales.

Discutir alternativas y propuestas de políticas que busquen solventar el problema demarcado dando finalmente ejemplos de posibles estrategias que busquen mejorar la movilidad de las personas en espacios públicos y que permitan buscar concertaciones para que los trabajadores informales puedan buscar su sustento restringiendo su afectación a la movilidad ciudadana.

## Estado del Arte

Diversos autores han dirigido su mirada crítica hacia la situación de la economía colombiana, poniendo su lupa específicamente en las condiciones relacionadas a la informalidad que se evidencia en Colombia, su análisis se ha visto centrado especialmente en datos estadísticos reportados por entidades gubernamentales que, basándose en datos recopilados, reportan las características del trabajo informal en Colombia. Si bien, como se mencionó anteriormente, la normatividad colombiana no establece límites totalmente claros del trabajo informal, el DANE (2009) define con base en ciertos criterios la informalidad para la correcta contabilidad de las personas que ellos clasifican como personas que trabajan en la informalidad con fines netamente estadísticos, criterios que posteriormente se expondrán.

Otros autores han resaltado la relevancia del hecho de que, en promedio, la población femenil es la que mayor tendencia tiene a desarrollar actividades informales, como lo muestran los análisis del Banco de la República (Ramírez, 2015), los cuales señalan que de todas las mujeres ocupadas entre el 2008 y el 2015, más de la mitad de ellas se desempeñaban en trabajos de naturaleza informal, ascendiendo al 54% de las mujeres en dichas actividades.

Por otro lado, autores como Guataquí *et al.* (2010) y Baquero *et al.* (2018) señalan con base a los diferentes datos estadísticos reportados de forma anual, el hecho de que las mujeres tienen una mayor probabilidad de desempeñarse en actividades informales que los hombres. Por un lado, en Guataquí *et al.* (2010) se señala la probabilidad de que un trabajador informal de edad avanzada sea hombre o mujer, dado que el análisis que se llevó a cabo con los datos estadísticos permite inferir que las mujeres en edades avanzadas tienen al menos un 10% más de probabilidad de desempeñarse como trabajadora informal que los hombres de su misma edad,

inferiendo que en promedio para edades avanzadas, los trabajadores informales se componen de aproximadamente 55% (o más) por mujeres, mientras que los trabajadores informales de edades similares masculinos se aproximan al 45%. De forma similar, Baquero *et al.* (2018) señala que en general, las mujeres tienen al menos un 4% más de probabilidad de desempeñarse como trabajadoras informales a lo largo de la edad en capacidad y disponibilidad de trabajar, reduciendo dicho porcentaje a alrededor de 52% para las mujeres y cerca del 48% para los hombres, lo anterior con base en los datos reportados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

De forma análoga, algunos autores implementaron modelos probabilísticos, para determinar la composición de los trabajadores informales basados en la diferencia de sexo de los datos reportados por el DANE en la GEIH. Autores como Bernal (2009) implementaron modelos probabilísticos logit, con los cuales pudo determinar que, basados en los datos disponibles, la probabilidad de que una mujer se desempeñara en un empleo informal es porcentualmente mayor a que un hombre sea un trabajador informal, sin embargo, para los datos obtenidos a la fecha de la realización del estudio creado por Bernal, la diferencia probabilística de que una mujer fuese informal era menor a las dos anteriormente presentadas, siendo de solo 2% y no de 4% como Baquero *et al.* (2018) determinó en años posteriores.

Otros autores, entre ellos Salinas, González y Marín (2012), años después realizaron un seguimiento probabilístico con ayuda de un segundo modelo, dicho modelo difiere del logit previamente usado por Bernal, en este caso los autores tuvieron en cuenta el uso de un modelo probit de probabilidad y diferente a lo realizado por los autores anteriormente descritos, estos autores no implementaron los datos resultantes de la GEIH, por otro lado implementaron la información extraída y recopilada en la Encuesta Continua de los Hogares, para ello tuvieron en

cuenta todos los factores posibles que pudieron encontrar para determinar las diferentes labores informales que desempeñan los trabajadores en Colombia, incluyendo así explícitamente empleados domésticos, comerciantes independientes no profesionales, entre otras actividades específicas, obteniendo así que la diferencia probabilística de que un trabajador informal fuese hombre o mujer es casi nula, es decir que, teniendo en cuenta todos los factores que estos autores fueron añadiendo con base en los datos extraídos de la ECH, la probabilidad en Colombia de que un trabajador informal fuese hombre o mujer era, virtualmente, igual.

Estudios respecto a la clasificación basada en la edad de los trabajadores informales también se han llevado a cabo con la ayuda de las cifras de empleos fuera del marco normativo del país, uno de los más relevantes se reportó por parte del Banco Mundial (2010), en el cual el banco mundial reportó que los trabajadores informales en Colombia variaban de forma parabólica en función de la edad: Según los datos que el Banco reporta, los jóvenes colombianos tienden a ingresar al mercado laboral por parte de la informalidad, según el reporte los jóvenes tienden a tener su primer trabajo fuera del mercado laboral formal y conforme adquieren experiencia tienden a migrar al mercado laboral formal; el rango de edades de menor probabilidad de encontrar trabajadores informales es en el rango de 25 a 44 años, rango de edad en el cual los adultos colombianos tienen menor probabilidad de laburar como trabajadores informales, y la probabilidad de que los trabajadores sean informales vuelve aumentar luego de los 45 años dado que las personas mayores tienden, según lo reportado por el banco, a trabajar por cuenta propia generando un nuevo trabajo informal que evoca en el aumento del porcentaje en edades avanzadas de los trabajadores colombianos, dando esa característica forma parabólica en la relación de probabilidad de ser trabajador informal y la edad.

Ahora bien, detallando numéricamente dicha relación, en edades tempranas de los colombianos que entran al mercado laboral como aptos para el proceso productivo del país, el porcentaje de probabilidad que Bernal (2009) estimó para los años entre 2008 y 2015 que, para edades tempranas, un 97% de las personas que componen a la Población en Edad de Trabajar trabajan como informales; en edades superiores a 45 años un 79% de las personas desempeñaban trabajos informales, y en edades intermedias porcentajes menores al 40% eran los más usuales en ese lapso, resultados similares obtuvieron otros autores (Guataquí *et al*, 2010; Salinas *et al*, 2012)

Otras estimaciones en las cuales coinciden muchos autores, es en la relación que tiene el nivel de escolaridad de las personas con la informalidad, ya que la relación que tienen estas dos variables es inversamente proporcional, ya que la tendencia que presentaban las estimaciones de los diferentes autores es que, a mayor escolaridad que tenían los colombianos en las épocas de estudio, menor era la probabilidad de que estos colombianos se desempeñen como trabajadores informales. A continuación, se presentan las estimaciones porcentuales que los diferentes autores encontraron en su estudio con base en la disminución de la probabilidad respecto al aumento de la escolaridad de los colombianos.

**Tabla 1.**

*Disminución de la probabilidad de ser trabajador informal por el aumento de la escolaridad de los colombianos, según las estimaciones de autores. Elaboración del autor.*

	<b>Educación Secundaria</b>	<b>Educación Superior</b>
<b>Guataquí <i>et al.</i> (2010)</b>	30%	74%
<b>Bernal (2009)</b>	11.5%	55.5%
<b>Salinas <i>et al.</i> (2012)</b>	20.7%	65.4%

*Fuente:* Autoría propia

Como es posible inferir directamente, la probabilidad de que en Colombia las personas con mayor escolaridad culminen su proceso productivo laboral en el ámbito informal, alejado del marco normativo nacional, es menos probable que las personas que, por diversos motivos no culminaron sus estudios superiores o incluso sus estudios básicos. Sin embargo, como señalan los datos proporcionados por el Banco Mundial, a pesar de que dicha relación se guarda de forma consistente en Colombia, aun así, la importancia del trabajo informal dentro del país es tan notoria que un buen porcentaje de personas con educación superior culminada laboraba en condición de informalidad (The World Bank, 2010)

Una conclusión valiosa que es posible extraer de los autores Salinas *et al.* (2012) es que de forma peculiar los trabajadores a sueldo, o comúnmente conocidos como asalariados, es menos probable tener que recurrir a empleos informales para su sustento cuanto mayor nivel de educación estos posean, es decir que para las personas que son empleadas y se les suele remunerar mensualmente su trabajo la probabilidad de recurrir a la informalidad decrece cuanto

mayor nivel educativo posea o cuanto mayor calificado esté para desempeñar diferentes cargos dentro de dichas entidades; mientras que por otro lado, las personas que deciden individualmente desempeñarse como trabajadores informales y que tienen una muy alta cualificación y educación tienden a trabajar bajo el modelo de “cuenta propia” lo cual no solo les brinda el sustento suficiente de su actividad económica, sino que adicionalmente les provee la libertad financiera para no depender constantemente de un empleo fijo y encasillado dentro del contexto normativo del trabajo formal (Salinas *et al*, 2012).

El Banco Mundial (2010) también tiene en cuenta un factor que en Colombia es bastante relevante respecto a la composición de la población debido a la variedad cultural colombiana, el factor étnico puede requerir una atención especial ya que el origen de los trabajadores puede y en efecto afecta el ingreso de estos al mercado laboral, como lo reporta el Banco, quién estima que solo el 25% de los trabajadores afrodescendientes en el país están dentro del marco normativo legal del país, dejando al 41% de esta población étnica en el ámbito del trabajo informal; La situación presenta una disminución para las personas provenientes de razas mestizas, quienes se emplean en el ámbito informal en un porcentaje del 35% de los trabajadores mestizos, y finalmente la etnia que peores condiciones respecto al trabajo formal padece es la población indígena (que si bien representan un muy pequeño porcentaje de la fuerza laboral en Colombia respecto a otras etnias y poblaciones es de especial cuidado por las estadísticas que presentan.), dado que de las personas de origen indígena que están en edad de pertenecer a la PET (Población en Edad de Trabajo) solo el 7% de estos se encuentra adscrito a un trabajo formal y el número de trabajadores indígenas informales asciende al 45%, esto agregando la aclaración que esta población, en su estado de vulnerabilidad por migraciones a centros urbanos alejados de los propios de su etnia, tienen la tendencia a tener que realizar trabajos no remunerados,

exponiéndolos gravemente ante los problemas financieros, económicos y de seguridad en poblaciones distintas a las de su natalicio.

### **Marco Teórico**

El término de economía informal es ampliamente implementado alrededor del mundo, diversos entes han procurado una definición propicia que promueva un abarcamiento de todos los aspectos que pueden ser enlazados a la informalidad en el trabajo. Sin embargo, la gran variedad de trabajos informales existentes, las diferentes actividades económicas que día con día se han ido creando y que en el contexto pandémico han proliferado en muchos sectores del mundo con el fin de proveer de sustento económico a las unidades poblacionales mínimas, como son las familias, han aumentado de forma considerable la dificultad de una definición clara, concreta, lo suficientemente amplia y generalizada que permita englobar satisfactoriamente todos los aspectos y factores que hoy en día pueden considerarse como trabajo informal.

Concretamente, organizaciones de cobertura global han intentado, desde la década de los 70s del siglo XX definir el concepto de trabajo informal, en aquella década la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo las primeras aproximaciones para la definición de lo que es el trabajo informal. Entre las características que la OIT resaltó como principales para definir una actividad económica como informal se encuentra la disminución de los obstáculos que los empresarios que se desempeñaban en dicho tipo de actividades tenían que sortear para llevar a cabo su trabajo; incluyó además empresas cuyo rango operativo fuese limitado a una escala

pequeña y/o que fuesen de administración familiar; también incluyó a quienes desarrollaban actividades económicas basadas en la adaptación de tecnologías preexistentes para actividades de producción diferentes y a baja escala, teniendo en cuenta que estas solían ingresar a mercados comerciales con baja regulación o competitividad (Salcedo *et al*, 2020). Esta organización, a pesar tener un planteamiento muy generalizado y que abarca de buena manera gran parte de la variedad de los trabajos informales existentes en aquella época, presentó una falencia fuerte que no permitió su progreso en el tiempo, dado que la OIT solo definió la validez de todas estas características como factores a tener en cuenta para clasificar una actividad económica dentro del marco del desarrollo dentro de los límites urbanos de las ciudades, dejando así un sesgo importante que impedía agrupar en él todos los tipos de trabajos informales que se llevan a cabo fuera del contexto metropolitano de las ciudades, un ejemplo claro de ello es la existencia del trabajo informal en el campo, mejor conocido como “Jornal”, dato que este tipo de trabajo que no se llevaba dentro de las áreas urbanas de los países, eran actividades que no eran cubiertas del todo por las normatividades preestablecidas en los marcos legislativos de cada país como trabajo formal, lo cual, sumado a la generación continua de nuevos y variados tipos de trabajos informales, debilitó de a poco el concepto planteado por la OIT.

Dado que el comportamiento humano es tan dinámico y cambiante y ya desde finales del siglo XX se podían ver la aparición de diferentes y cada vez más masivos tipos de trabajo informal, la OIT en la nonagésima versión de la Conferencia Internacional del trabajo adscribió una nueva y más actualizada versión de lo que es el trabajo informal, en ella aclaró que estas actividades informales no tenían que realizarse explícitamente dentro de los cascos urbanos y delimitó su accionar a las unidades económicas mínimas o incluso trabajadores que poseían una

precaria cobertura institucional en su actividad económica o que de plano no poseía dicha cobertura (OIT, 2002).

Autores como Ariza y Retajac (2021) advierten que el trabajo informal es una actividad importante y que requiere de gran atención por parte de los gobiernos, ya que estas actividades suelen representar el sustento de una considerable porción de la población de los países. Señalan además que características comunes entre los trabajadores que se desempeñan como informales es que reciben retribuciones bajas o no acordes a el trabajo realizado; perciben ingresos que son variable y que pueden ser afectados por múltiples factores externos lo cual los hace vulnerables (como fluctuaciones económicas que se suelen presentar en ciclos donde los déficit económicos los pueden afectar gravemente.); las condiciones donde se desempeñan suelen ser riesgosas (aunque no necesariamente todos trabajen en dichas condiciones) y que para una gran población de informales, la actividad laboral se caracteriza por ser llevada a cabo en condiciones de precariedad que ponen en peligro la integridad del laborante, sin embargo hacen la salvedad de que no todos los trabajadores informales tienen que desempeñar su actividad en dichas condiciones tan decadentes (Ariza, Retajac, 2021).

El ente encargado de la estadística poblacional en Colombia, DANE, estableció ciertos factores que se tienen en cuenta en Colombia para determinar si una actividad económica es o no informal, para ello definió 7 criterios para la clasificación de los trabajadores como informales dentro del marco económico del país (DANE, 2009):

- Trabajadores que son empleados por unidades económicas pequeñas, de no más de 5 personas en todo el alcance de la empresa, llámense sucursales o agencias, y que entre estos 5 se encuentre al empresario y/o los socios que con este se halla generado la

empresa. En esta clasificación es posible incluir obreros que trabajan bajo obra y laboran en cuadrillas pequeñas no adscritas a instituciones o entidades que cobijen su actividad.

- Los empleados, socios o patrones de los anteriores tipos de empresa, con menos de 5 empleados, también son considerados trabajadores informales.
- Trabajadores que no cuenten con una remuneración y que desempeñen sus labores diarias en el ámbito familiar propio, también son considerados trabajadores informales.
- Trabajadores no remunerados que laburan en el ámbito familiar, empresas o negocios de terceros.
- Las personas que se desempeñan como empleados domésticos remunerados.
- Las personas que laboran, especialmente en zonas rurales, como peones o jornaleros.
- Trabajadores independientes o “de cuenta propia” que laburan en un comercio, empresa o negocio con menos de 5 personas, salvo la excepción directa de las personas que se desempeñen como comerciantes profesionales legalmente constituidos e identificados por los entes regulatorios del trabajo en la región donde lleve a cabo su actividad económica.

A pesar de los lineamientos establecidos por el DANE, algunos autores no coinciden con el hecho de que el trabajo informal deba limitarse a las personas que laboran en establecimiento o empresa con menos de 5 empleados, algunas fuentes bibliográficas (Kalmanovitz, 2002) discrepan de dicha característica y en su *“Breve historia Económica de Colombia”* determina que, bajo su criterio, esta limitación debería ampliarse a 10 trabajadores, dado que a través de la historia muchos trabajadores informales tienden a trabajar en establecimientos con este aforo

máximo de empleadores, contando con el patrono o los socios. Adicionalmente, se señalan características relevantes que en su criterio determinan la informalidad en los trabajadores colombianos, por ejemplo, para el autor estos trabajadores informales no suelen percibir el ingreso de un salario mínimo, puesto que sus ingresos son variables y no dependen de los valores establecidos por parte del gobierno para el salario mínimo; estos trabajadores tampoco suelen realizar procesos de cotización ante entidades de gestión de la seguridad social, y por último destaca que estos trabajadores no tienen la tendencia a generar agrupaciones sindicales que los respalden como comunidad.

### **Marco Conceptual**

Para el mejor entendimiento del contexto es necesario aclarar conceptos básicos pero fundamentales para realizar un correcto abordaje de la problemática planteada y que se relaciona con las políticas públicas relacionadas con el uso del espacio público y la problemática que en estos se presenta dado el inadecuado uso de este.

Primero que todo, la informalidad, como se conoce comúnmente, abarca actividades variadas que pueden ir desde comercialización en volúmenes pequeños de productos que las personas suelen consumir para su satisfacción, hasta proveer servicios de forma esporádica a clientes que, por diversos motivos, puedan requerirlos de forma rápida y que por la asequibilidad que los trabajos informales representan se vuelven proveedores en pro de satisfacer los intereses de las personas. Si bien, el trabajo informal se presenta en diferentes ámbitos y de diferentes formas, desde la persona que vende dulces en lugares públicos brindando estos productos, hasta la persona que se encarga de lustrar zapatos en medio de una plaza pública, siendo así el proveedor de dicho servicio, este puede tener múltiples matices y de allí la dificultad que se ha

presentado desde el contexto normativo de generar una propuesta de identificación unificada para abarcar todos los tipos de trabajo informal que pueden existir, sin embargo y a pesar del conflicto que causa la definición del trabajo informal el DANE en la versión de 2009 de la GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares) ya denotaba un primer acercamiento en el proceso de definir y establecer pautas para delimitar lo que conocemos como trabajo informal, entre las características que el DANE expresaba que caracterizaban a los trabajadores informales es que estos operaban fuera del rango que el estado previamente ha denotado como su marco normativo que define el trabajo formal y que dicho proceso informal suele ser llevado a cabo en pequeños grupos (en muchos casos incluso unipersonales) que se denominan como “unidades productivas” las cuales no suelen poseer más de 5 miembros activos desempeñando dichos procesos económicos no formales (DANE, 2009).

Por otro lado, el espacio público, el cual se define con base en el marco legal colombiano con ayuda de la ley 9 de 1989 (Cita 9), ya que en ella se aclara que todos los elementos ubicados en los espacios públicos hacen parte del erario oficial del estado, incluyendo inmuebles y obras o construcciones artísticas o arquitectónicas, se aclara incluso que también elementos naturales que funcionen con fines ornamentales o de seguridad de las propiedades de carácter privado, pero que se ubiquen en el espacio público se consideran parte de dichos espacios, desde que este satisfaga las exigencias que el colectivo de la ciudadanía puede tener en el desarrollo de sus actividades diarias, lo anterior teniendo en cuenta que las necesidades colectivas son las que deben primar por sobre las necesidades individuales de alguno o algunos de los habitantes, esto con el fin de limitar de forma clara las actividades que se pueden llevar a cabo en estos espacios (López, 2012). Como es posible determinarlo, el planteamiento de la ley de reforma urbana pretendía limitar el accionar de personas que trabajan en la informalidad, dado que el hecho de

realizar trabajo informal, el cual suele estar ubicado en espacios públicos, prima la necesidad individual de la persona que oferta sus bienes o servicios sobre la necesidad del grueso poblacional de tener libre desplazamiento sobre las zonas públicas ubicando a los trabajadores no formales que laboran en las zonas públicas fuera del contexto normativo.

Un concepto a tener en cuenta, mencionado anteriormente, es el de la “confianza legítima”, el cual es un principio que ha sido adoptado en Colombia por jueces constitucionales con el fin de acoger de alguna manera a aquellas personas que actúan, si bien fuera del marco normativo nacional, en pro de la búsqueda del mínimo ingreso para el sustento propio (Grisales, 2021), si bien este objeto no fue creado específicamente para la salvaguardia de los derechos de los trabajadores informales y su nacimiento se remonta a la década de los 50 en el país germánico y que, en principio se implementó en situaciones que no están relacionadas a la informalidad del trabajo (De Vivero Arciniegas, 2004). El objeto principal de este principio es resguardar a las personas y su accionar de forma legal cuando estas presenten circunstancias en las cuales sus derechos no se pueden considerar como afianzadas, pero que, bajo el criterio del ente regulador y teniendo en cuenta la calidad de vida y la buena fe de las personas, pueda ser merecedor de la salvaguardia estatal (Grisales, 2021), es decir, esta figura hace las veces de salvavidas legal para aquellas personas que, por diferentes motivos, no accionen directamente en el marco legal o normativo del país, pero que la finalidad de su actuar se enmarque en el deseo de saciar las necesidades básicas para poder tener una vida digna y cubierta en los mínimos vitales que, como seres humanos, se requieren para el correcto desarrollo y sustento personal y/o familiar.

Las políticas públicas son, por su parte, acciones que son tomadas por parte de los entes estatales, con el fin de solucionar situaciones desfavorables para la comunidad o un porcentaje

considerable de esta. Estas acciones suelen ser de carácter mancomunado y requieren de la participación de distintos entes, entre estos los gubernamentales y los comunales, siendo finalmente importante la coerción y la correcta sinergia entre las organizaciones de carácter estatal, gubernamental y de la misma población, para que los objetivos planteados, en beneficio de la comunidad, puedan rendir frutos y afectar de forma positiva al colectivo (IRI, 2018). Según la IRI (International Republican Institute) y la Presidencia de la República de Colombia (IRI, 2018), para que las políticas públicas sean consideradas como tal es relevante que estas aglomeren las siguientes características que permitan asimilarlas como tal, estas características son las siguientes:

- Su formulación debe ser íntegramente una creación del estado por parte de alguno de sus entes, esta formulación no puede ser llevada a cabo por particulares o entes privados, sin embargo, no se limita su accionar, dado que si es posible que estos últimos participen en el proceso de desarrollo y consolidación de la política.
- Son una consecuencia y dan respuesta al contexto en medio del cual se lleva a cabo la formulación, donde es necesario tener en cuenta la validez jurídica, la legitimidad y la validez de esta.
- Deben estar respaldadas por algún órgano o ente del control público y su formalización debe ser llevar a cabo de forma tal que se debe presentar un documento formal con previa autorización del ente que respalda la publicación.
- Deben ser producto de consensos o participaciones por parte de diferentes actores, a los cuales el ente gubernamental debe consultar para aumentar el conocimiento de la problemática, para que el producto sea congruente y se pueda articular con los participantes al momento de la aplicación.

- Deben tener una planeación detallada que permita conseguir de forma adecuada los objetivos planteados durante el proceso de formulación y planeación, para ello debe contar con una hoja de ruta que permita hacer seguimiento al proceso.

Debe ayudar a los entes públicos a encaminar sus acciones a la búsqueda de soluciones y respuestas que logren solucionar las problemáticas de las comunidades.

## **Diseño Metodológico**

### ***Metodología De La Investigación***

Como bien lo narra Baena (2014), el proceso investigativo requiere de pasos previos que, de ser seguidos de buena manera, pueden propiciar un buen desempeño y buen resultado por parte del investigador con el fin de cubrir de buena manera los alcances propuestos previamente por los objetivos que, para el proceso investigativo se han definido.

Un paso importante previo a la realización del corpus de la investigación es definir tanto la metodología, como el método y las herramientas que van a ser implementadas durante el proceso de investigación.

La fase de la determinación de la metodología es de gran importancia, dado que, como se menciona en la literatura (Baena, 2014), la elección de la misma va a sentar las bases que posteriormente se deberán seguir para la construcción del cuerpo del trabajo de investigación, por lo tanto es necesario analizar detenidamente la naturaleza del problema sobre el cual se ha estado enfocando la investigación para determinar que bases son las que se deben plantar para

que la piedra angular que sostenga la investigación sea acorde a los requerimientos que se han propuesto.

Para ello es necesario determinar que, por lo general, las investigaciones relacionadas con las áreas que están directamente relacionadas con las ciencias sociales suelen seguir metodologías cualitativas (Baena, 2014), como es posible presuponer, esto es gracias al factor antropológico que suele estar de lleno en las investigaciones y que llevar a cabo investigaciones bajo metodologías cuantitativas relacionadas con el comportamiento del ser humano es un procedimiento complicado dado que estas pretenden, con base en la información recopilada, generar modelos que permitan predecir con cierto grado de certidumbre el comportamiento futuro de algunos fenómenos que son de interés investigativo. Dificultad que se encuentra en las ciencias sociales, dado que los comportamientos, relaciones y dinámicas interpersonales suelen ser muy poco predecibles por los métodos que se suelen implementar en las metodologías cuantitativas.

Esta dificultad de predicción y el planteamiento de los objetivos de caracterizar a las personas que se desempeñan como trabajadores informales con el fin de determinar estrategias que se puedan implementar desde posibles políticas públicas futuras para reducir el efecto negativo que la ocupación que estas personas llevan a cabo en el espacio público sobre la movilidad, son razones de fuerza que fortalecen la idea del uso de la metodología cualitativa con el fin de abarcar de mejor manera las metas que se han planteado como realizables dentro del presente.

Si bien es cierto que la precisión que se puede obtener implementando este tipo de metodología no es la mejor (Baena, 2014), un paso fundamental inicial para llevar a cabo un

posterior planteamiento de una política pública adecuada es una caracterización general de la población que se desempeña como trabajadores informales para determinar que estrategias se pueden usar para mejorar la situación de estos y por consiguiente, mejorar la situación de movilidad en zonas de alto tránsito en zonas públicas en Bogotá, teniendo en cuenta el lapso planteado como delimitación temporal para el análisis de la problemática.

### ***Método De Investigación***

El segundo paso relevante, luego de llevar a cabo la elección de la metodología que se va a implementar como fundamento de la investigación es el cómo llevarlo a cabo, es decir, que procedimiento se va a tener en cuenta y por cual camino se debe encaminar el esfuerzo que, como investigador, se debe imprimir al proceso de búsqueda, recolección, tratamiento y presentación de la información recolectada.

Si con base en la determinación de la metodología se determina la base primigenia sobre la cual toda la investigación va a girar, el método nos va a definir el proceso por el cual se irá levantando esa estructura a la cual se le denominará trabajo investigativo. Es posible intuir, por el uso de la analogía que la elección de la metodología y la elección del método de investigación son procesos que tienden a la divergencia y que suelen ser determinados de forma tal que se complementen de forma adecuada para la obtención de la información que es esencial para el debido cumplimiento de los objetivos planteados para la investigación.

Así pues, la elección del método se debe realizar teniendo en cuenta las razones que llevaron a la selección del tipo de metodología y algunos detalles que, a través del estudio previo realizado con los diferentes marcos planteados para el proceso, así como el estado del arte que se ha construido previamente, se han podido recopilar e inferir de las fuentes consultadas.

Para la elección del método es importante tener en cuenta que son múltiples las razones por las cuales una persona en Colombia (Burgos, 2018), particularmente en Bogotá tienden a iniciar un desempeño fuera del marco legal y normativo que engloba el trabajo formal en el país, razones que son difíciles de estudiar y discretizar de forma clara y concisa en poblaciones puntuales de trabajadores informales, por lo tanto, el método impulsado por Bacon, de partir de cuestiones particulares para finalmente llegar a la generalización del problema y su posible solución no parece tener una viabilidad clara dentro de los límites de presente trabajo.

Dentro de las características de los datos que normalmente son asequibles para la caracterización de las poblaciones que trabajan de forma informal durante lapsos no solo en la capital colombiana, sino en toda la extensión del territorio nacional, se puede destacar que suelen ser reportados como datos generales, los cuales tienden a una caracterización global de la población bajo estudio y revela algunas características puntuales pero con alta relevancia que permiten un acercamiento más completo a las características poblacionales de las personas que se encuentran bajo análisis, lo cual da una ventaja al método deductivo sobre los diversos métodos investigativos que se pueden implementar para el presente estudio.

Algunos métodos son descartados directamente dado que no permitirían cumplir a cabalidad los objetivos de investigación, entre ellos se pueden mencionar algunos como el método experimental, esto porque no es posible generar de forma sintética una situación controlada en la cual se dejen individuos sin ocupación y que se les dé la opción a estos de trabajar informalmente dentro del marco de experimentación para determinar las causas por las cuales ingresan al mercado laboral por dicha vía. El método histórico, porque a pesar de requerir un lapso que abarca tiempos anteriores al presente, el desplazamiento temporal que se debe realizar para la recolección de datos no es tan amplio como para considerarse alejado a los

criterios del presente, esto teniendo en cuenta que el lapso bajo análisis es menor a 4 años y la ubicación temporal no se extiende a más de un lustro del tiempo actual, es decir, se puede inferir que, a pesar de la llegada de la pandemia, el funcionamiento de la sociedad ha sido estable con respecto al presente. El método comparativo palidece, ya que, a pesar de existir políticas públicas que busquen reducir el informalismo en otros países, el contexto sociocultural no es exactamente el mismo, por lo cual comparar directamente dos contextos totalmente alejados, puede alejar el análisis del contexto social sobre el cual se pretende realizar el análisis y puede entorpecer la recolección de datos.

Por lo tanto, y con base en las ideas cartesianas planteadas como parte de la lógica investigativa formal en su época más primigenia, lo más adecuado es llevar a cabo una investigación bajo el método deductivo, el cual permite partir de los conocimientos generales y de bases fundamentales para determinar las bases específicas de la problemática, con el fin de disminuir el espacio a dudas sobre el planteamiento de la investigación y la recopilación de datos. Si bien se parte de la que es probablemente el método más antiguo de investigación, es importante resaltar que, si bien el método cartesiano tiene falencias que han sido develados por diferentes autores (Baena, 2014), su facilidad de aplicación al caso de estudio y la posibilidad de ver de forma general el problema y sus características con base en la información recopilada para determinar sus características específicas partiendo de las generalidades.

Para el desarrollo de la investigación, la técnica que más se acopla al proceso, por diversos motivos es el uso de la investigación documental, es decir, implementar datos previamente recopilados o generados por terceros, con el fin de construir el cuerpo de la investigación, trabajos de campo con el fin de cumplir a cabalidad los objetivos planteados dificultarían, retrasarían y encarecerían el curso de la presente y limitaría el accionar sobre la

problemática planteada y la información que puede ser acumulada, por lo cual, para fines prácticos, la mejor decisión para llevar a cabo es la recopilación de datos provenientes de fuentes confiables y previamente publicadas.

Los instrumentos para implementar serán finalmente las publicaciones relacionadas con el tema de interés: Libros, artículos académicos, publicaciones derivadas de investigación, reportes estadísticos de entes nacionales, regionales o locales, y demás fuentes bibliográficas que puedan ser halladas en internet y que tengan respaldo en diversas fuentes que respalden su confiabilidad y veracidad de los datos e información anteriormente planteada.

## Hallazgos

Con base en la recopilación documental es posible señalar descubrimientos que se han realizado acerca de cómo está distribuida la población que trabaja en el mercado laboral informal, con lo cual es posible realizar acercamientos a una primera aproximación a la caracterización general de estas personas.

En la primer parte del siglo, para ser exactos en la primer década, las personas tenían la tendencia a que si poseían un mayor acceso a la educación, tenían una menor posibilidad de hacer parte del mercado laboral informal (The world Bank, 2010), dicha tendencia se mantiene actualmente, dado que, como lo reporta el Instituto Para la Economía Social (IPES), dicha tendencia se sigue manteniendo actualmente (El Tiempo, 2020), ya que según el reporte emitido para el año 2020, donde señalaban que en Bogotá existían al menos 39600 trabajadores informales plenamente identificados, cerca del 90% de estos trabajadores solo cuentan con el grado de bachiller, afirmando que la tendencia que fue analizada en su momento por el Banco Mundial se encuentra aún vigente en el lapso de estudio de la problemática. Como lo infería el estudio del Banco mundial (2010) los trabajadores asalariados con mayores estudios tendían a prevalecer dentro del marco legal laboral del país, mientras que los que menor educación poseían tienden a salir de este y a buscar opciones alternativas que les permitan obtener los recursos para su subsistencia, conclusión que aún hoy en día parece ser válida y que se encuentra respaldada por el gran porcentaje de personas que no poseen educación superior y que se desempeñan en la informalidad.

Según los datos reportados por el IPES, para el año 2020, la tendencia que se presentaba años atrás respecto a el sexo de los vendedores informales aún prevalece, Ramírez (2015)

evidenciaba que en años posteriores la tendencia a que las mujeres fueran las personas que, en promedio, más tendían a la informalidad, siendo de más del 50% la participación poblacional en los censos de las personas en condición de informalidad y para el 2020 dicha tendencia se mantenía, puesto que para este año, la participación de las personas que se identificaban con sexo femenino en el mercado laboral bogotano ascendía a más del 51% de todas las formalmente inscritas ante esta entidad (Puentes & Gaona, 2021). Sin embargo, esa superioridad, al menos porcentual ha venido en tendencia de reducción, ya que si bien Ramírez reportaba que a Datos recopilados en 2015, el porcentaje de mujeres trabajadoras informales era de cerca de 54% de la totalidad de estos, ya para el año 2018 Bernal *et al.* (2018) reportaban, con base a los datos extraídos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, que el porcentaje de mujeres comparado con el total de trabajadores informales era al menos dos puntos porcentuales menor que años atrás, alcanzando el 52%, mientras que, como se expuso anteriormente, para 2020 la población porcentual femenil era de cerca del 51%. Esto evidenciando una disminución porcentual de las mujeres en el mercado laboral, que, pudo ser causado por la deserción de los hombres del mercado laboral formal y su transición al mercado informal, también pudo deberse al aumento de contratación femenil dentro del marco normativo nacional del trabajo.

Otro dato de gran relevancia reportado por la IPES (Puentes & Gaona, 2021) la cantidad de personas en función del rango de edad que se encontraron en la informalidad durante el periodo de 2019, con base en dichos datos reportados, es posible denotar un cambio drástico a los datos recopilados previamente por el Banco Mundial (2010) donde evidenciaban que la mayor parte de los trabajadores informales en Colombia estaban por debajo de los 25 años y mayores de 45, si bien la tendencia a que las personas con edades más allá de los 45 años se desempeñen mayoritariamente como trabajadores informales en Bogotá representando más del

60% de las personas que se han inscrito ante el IPES como trabajadores informales (Puentes & Gaona, 2021) tan solo el 7.3% son personas que tienen 25 años o menos, superados ampliamente por las personas entre 25 y 45 años con más del 25% de la población trabajadora informal. Lo anterior podría deberse, en gran parte, a la tendencia juvenil a trabajar de forma informal en trabajos temporales que les provean de dinero suficiente para costear sus gastos principalmente y que no desempeñen continuamente esos trabajos, disminuyendo la población de estos que decidan inscribirse formalmente a institutos que agrupan información de los trabajadores informales como lo es el IPES, reduciendo así porcentualmente la participación juvenil de las cifras oficiales que esta entidad maneja.

Otro factor que puede afectar los datos porcentuales de los jóvenes en la informalidad es la reducción del porcentaje de personas ocupadas dentro de la informalidad en Colombia, porcentaje que ha venido reduciendo anualmente en 3 puntos (DANE, 2022) en las 23 ciudades principales y sus áreas metropolitanas que han sido estudiadas por parte del DANE y de quien se extrae esta información, aunado al hecho de que Bogotá, la ciudad seleccionada como la delimitación espacial de la problemática analizada, tuvo un porcentaje de informalidad inferior al promedio nacional para estos años (Quintero & Univio, 2021), dado que tuvo un 39.4% de porcentaje de informalidad, mientras el promedio nacional para ese año fue de 45.9% (lista liderada por ciudades como Cúcuta, Sincelejo y Riohacha).

Es relevante resaltar un detalle que dentro de la bibliografía (Suárez, 2021) se narra como una de las problemáticas que en los últimos años ha afectado de manera negativa a muchos de los trabajadores informales de la capital colombiana, a pesar de realizar su labor en zonas públicas y sin estar acoplados a una propiedad privada, la tendencia de los últimos años es la aparición masiva de los propietarios de lotes y casas que cobran un tipo de renta a las personas

informales por el uso de zonas cercanas a su propiedad, lo cual ha generado problemáticas entre estos propietarios privados y las personas en la informalidad, las primeras que exigen el pago de un canon por el uso de suelo público aledaño a su propiedad y las segundas que se niegan a pagar dichas rentas ya que, como sostienen, el pago del uso de suelo público a propietarios privados no es una acción que guarden mucha coherencia.

Otras interacciones que se han generado entre estos trabajadores informales y los habitantes aledaños es el alquiler de servicios, sobre todo el eléctrico (Suárez, 2021), ya que muchos de los trabajadores informales, sobre todo vendedores, requieren del uso de energía eléctrica para el desarrollo de sus actividades (sobre todo aquellos que laburan hasta altas horas de la noche y en expendios de comida callejera), los habitantes aledaños a los sectores con alta ocupación de trabajadores informales que requieren de dicho servicio aprovechan para proveer de dicho servicio público a estos trabajadores y, con ello, adquirir un ingreso económico extra.

Sin embargo, estas dinámicas interpersonales anteriormente descritas, han derivado en problemas de corrupción y en la creación de grupos al margen de la ley, que según Suárez (Suárez, 2021) pueden ser denominados como “mafias”, les exigen a los trabajadores informales un pago tipo “vacuna” a modo de extorsión por permitirles el uso de las zonas comunes de trabajadores informales o el acceso a los servicios públicos, estas mafias tienden a implementar el miedo, la violencia y la amenaza para acceder a los pagos de estos trabajadores informales, mientras que por su lado las personas que se desempeñan como trabajadores informales prefieren acceder al pago de estos cobros extorsivos por temor a su integridad personal y por el hecho de que, para ellos, el proceso legal para llevar a cabo la denuncia es más engorroso y complicado que realizar los pagos que se les exigen, sumado al hecho de que la probabilidad de poder comprobar las denuncias son, en la práctica, imposibles, con lo cual, muchas de esas denuncias

pueden terminar siendo ineficientes, inútiles e incluso pueden significarles amenazas o represalias más drásticas, razón por la cual prefieren no arriesgar su integridad y se limitan a ceder ante las demandas de estos grupos ilegales.

Otros estudios, centrados en el contacto con las personas que se desempeñan como informales en la Localidad de Chapinero, más exactamente en la zona T (Barrera, Garzón , Maldonado , & Martínez, 2021), se enfocaron en realizar trabajos de campo en los cuales interactuaban directamente con algunos trabajadores informales de la ciudad de Bogotá, dicho estudio se enfocó en realizar entrevistas a trabajadores informales con edades entre 20 y 60 años y teniendo aproximaciones equitativas entre hombre y mujeres, con base en dichas entrevistas el estudio pudo comprender que, según lo que los entrevistados relataban, las mujeres que fueron abordadas, en su mayoría expresaban que uno de los motivos principales por los cuales laboraban bajo esa metodología era porque les permitía tener mayor tiempo para dedicarlo al cuidado de sus hijos, dado que en los trabajos formales, la limitación temporal impuesta por un horario riguroso les impedía desempeñarse de manera adecuada, bajo su propio criterio, como madres; por otro lado, los hombres expresaban una inconformidad a trabajos formales habían tenido malas experiencias con la distribución horaria de los lugares donde anteriormente laboraban, y que gracias a esa disconformidad era que se trasladaban al mercado informal laboral, para tener una mayor independencia temporal.

Lo anterior se vio entorpecido de forma grave por el inicio de la pandemia, dado que los hijos de estas personas dejaron de asistir a los colegios por las medidas tomadas por la alcaldía de Bogotá, dentro de las cuales imponía clases tele presenciales a los niños y el tiempo que los padres dedicaban para laborar en la informalidad (que solía coincidir con el tiempo en el cual los niños estaban en el colegio en su jornada educativa) se acotó mucho más y los trabajadores

informales, complicando aún más el aspecto económico dentro de estas familias (Barrera, Garzón , Maldonado , & Martínez, 2021). Dicha situación es fácilmente extrapolable a la situación vivida por múltiples trabajadores informales en toda Bogotá, dado que muchos de estos dedicaban el tiempo de estudio de sus hijos para desarrollar sus actividades económicas en búsqueda de su sustento y que gracias al efecto negativo de la pandemia sobre el sistema educativo Bogotano (y mundial) sus esfuerzos se vieron doblegados y limitaron la posibilidad de trabajar de las personas en la informalidad con hijos.

Sin embargo, resta preguntarse, ¿Qué estrategias se han llevado a cabo por parte del gobierno, con base en políticas públicas, para mejorar el uso del espacio público y la calidad labora de las personas en la informalidad?

Estrategias públicas han sido desarrolladas desde hace algunos años con el fin de mejorar el uso del espacio público y asegurar zonas adecuadas para que los trabajadores informales, más específicamente los vendedores informales (ya que estos son el grueso de los trabajadores informales en el país), para el 2016 el distrito ya había implementado la ubicación estratégica de quioscos metálicos destinados para la ubicación de vendedores (El Tiempo, 2017) dichos quioscos tenían como fin aproximar a la formalidad a aquellos trabajadores que se desempeñaban alejados de esta, para acceder a estos quioscos metálicos el vendedor informal debía estar inscrito ante el IPES, con el fin de llevar un censo más aproximado a la realidad de los trabajadores informales que laboran en las calles bogotanas y tenían un canon de arrendamiento que, si bien era un coste bajo de máximo 14 mil pesos mensuales en el año 2017 (El Tiempo, 2017), permitían una mejor organización y aspecto de las zonas públicas del distrito, mejorando así, el tránsito por los sectores donde se implementó dicha política y evidenciando la

diferencia con zonas en las que no se cumplió a cabalidad con la estrategia por parte de trabajadores informales que invadían el espacio público fuera de los quioscos.

Con la llegada de la pandemia, los esfuerzos de formalización se vieron retenidos, ya que esta actividad se centraba en la actividad diaria de cientos de personas que salían a ofrecer sus productos y servicios en las calles bogotanas, pero por la alargada cuarentena, muchos de estos tuvieron un parón generalizado y obligatorio para salvaguardar la salud pública, por lo tanto muchos de los vendedores informales se vieron en la dificultad de estar aislados y no poder llevar a cabo sus actividades económicas en los lugares donde normalmente lo hacían o, por otro lado, dificultaba que clientes pudieran acceder a su servicio dado que el flujo de personas se redujo drásticamente, por ello, la situación económica general de los informales se vio perjudicada. Ante esta situación, el distrito a través del IPES impulsó un proceso de ayuda a dichas personas, la política de “Apoyo solidario en casa” se fundamentó en la imposibilidad de estos trabajadores de poder generar ingresos económicos, por lo cual el distrito otorgó subsidios monetarios, para que dichos trabajadores pudiesen solventar algunos gastos y, en algunos casos, la entrega de ayudas en especie en forma de mercados a dichos trabajadores informales (IPES, 2021). Gracias a esta estrategia, que obligó a los trabajadores informales dentro de las bases de datos, el IPES logró aumentar los registros de trabajadores informales existentes en Bogotá hasta más de 120 mil trabajadores informales con corte al primer semestre del año 2020, su estrategia dio frutos porque para el segundo semestre del mismo año se aumentaron en más de 40 mil trabajadores registrados los registros, llegando a cerca de 165 mil trabajadores informales registrados ante el IPES y avalados por la Secretaria Distrital de Planeación (IPES, 2021).

A pesar de lo anterior, y con la reapertura económica que se dio en Bogotá y en Colombia de forma general, la ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales

dificultando el buen uso del espacio público se volvió a presentar, y como lo resalta el banco mundial (The World Bank, 2021), es de vital importancia que los gobiernos latinoamericanos velen por dar el paso hacia la formalización del trabajo informal, dado que ya desde el 2021, se esperaba que la diversas problemáticas socio-culturales y de salud (por la pandemia) se verían aumentadas por la ocupación del espacio público por parte de trabajadores informales, sin embargo, el lograr dicha meta por medio de políticas públicas y estrategias es un proceso lento y que requiere del compromiso y la participación activa de la ciudadanía que se desempeña como informal.

Por otro lado, una estrategia que el distrito ha venido implementando para el correcto uso del espacio público se puede evidenciar con el acuerdo que el distrito logró con los trabajadores informales que se ubican en el corredor peatonal de la carrera séptima, allí, el alto flujo peatonal y la gran afluencia de personas que se ofertan sus productos y servicios de forma informal habían creado un panorama caótico e inseguro en la zona, sin embargo, estrategias de negociación con las personas que allí buscan su sustento dio sus frutos, para el primer trimestre del 2022, el distrito acordó con los trabajadores informales un proceso de organización de las zonas que estos pueden implementar para exhibir y vender sus productos, dentro del acuerdo se limitaba que zonas podían ser usadas por los trabajadores y cuanto espacio podía usar cada uno de ellos para desenvolverse en sus labores, el cual se planteó en zonas cuadradas de alrededor de 1.5 metros de lado (Sánchez, 2022), la estrategia, a pesar de no buscar directamente la formalización de los trabajadores informales como primer paso y paso primordial, apunta a una mejora en el uso del espacio público sin afectar el derecho de los trabajadores informales a realizar las actividades económicas para adquirir su sustento, pero mejorando la administración de las zonas comunes

con el fin de mejorar el tránsito y el flujo peatonal por la zona y reducir la percepción caótica que ha adquirido la zona en tiempos de reactivación económica después de pandemia.

La resolución del problema del uso del espacio público es una problemática que no parece tener una pronta solución, si es una situación a la cual se le debe y se le ha dado la suficiente relevancia. Pero es de vital importancia que se apliquen más y mejores estrategias que permitan mejorara el uso de los espacios públicos, ya que llevar a cabo políticas públicas que permitan la formalización completa de todos los trabajadores informales es compleja y requiere de mucho tiempo y recursos, por lo cual es una estrategia que solo se podrá implementar en lapsos mayores, políticas públicas que prioricen la distribución del espacio público adquieren mayor sentido.

Como fue posible evidenciar, durante el proceso de investigación, una de las características más relevantes al momento de determinar la probabilidad de ingresar en el mercado informal es con base en características tales como la edad y el sexo, por ello estos dos aspectos pueden ser de fundamental atención al momento de plantear estrategias desde las políticas públicas con el fin de reducir el porcentaje de personas en la informalidad que se presentan a diario en la capital Colombiana. Las personas que se encuentran en edades superiores a los 45 años de edad tienen una mayor probabilidad de, en caso de egresar del mercado laboral formal, ingresar y establecer su base de sustento dentro del marco laboral informal, dicha problemática se puede deber a la percepción del mercado de la reducción de la capacidad productiva que estos individuos poseen al ingresar en este rango de edad madura; la tendencia a reclutar personas más jóvenes para suplir las actividades que estas personas realizaban a un menor costo (dado que por años de experiencia, títulos, entre otras razones, suponían un aumento en el sueldo de las personas de más edad), e incluso a factores culturales que apoyan la

percepción de que estas personas no son tan eficientes como podrían ser los jóvenes. Teniendo en cuenta esta problemática, es posible plantear posibles estrategias que se pueden implementar para promover la disminución de población de edades superiores a los 45 años a ingresar en los mercados laborales informales: Estrategias públicas, basadas en políticas públicas, que incentiven la existencia de colaboradores en nómina de personas de edades superiores a la edad mencionada, no solo por retención de personal con amplia experiencia dentro de la empresa, sino adicionalmente por adición de personal nuevo en este rango de edad, con lo cual, apoyando dicho proceso en el incentivo, se puede apoyar el reingreso de personas de más de 45 años al mercado laboral formal.

La segunda edad crítica se trata de la edad temprana de ingreso a la población apta para trabajar, es decir los jóvenes, quienes se ven limitados, en muchos casos, en su ingreso al mercado laboral por falta de experiencia dentro de un campo de experticia relacionado con la profesión en la cual han sido formados. Si bien para mitigar este efecto desde algunas políticas públicas se han planteado ventajas para las empresas que contraten en su primer trabajo a jóvenes recién egresados de centros de conocimiento o educación, la tendencia a que esta sea una edad crítica al momento del ingreso en el mercado laboral persiste, con lo cual se revela que, si bien estas estrategias pudieron mitigar momentánea o parcialmente la problemática, la tendencia al aumento constante de egresados de diferentes áreas del conocimiento y la saturación del mercado laboral de fuerza productiva inexperta es una situación que requiere de mucha atención. Estrategias que busquen, apoyadas en políticas públicas, incentivar a que las empresas integren personal con menor grado de experticia dentro del campo laboral, incluso en épocas tempranas de formación de la fuerza productiva, con el fin de promover el entrenamiento de los jóvenes dentro del mercado laboral y un acceso a los mismos a trabajos dentro del marco normativo legal

que rige el trabajo en Colombia, en búsquedas de promover la disminución de las personas en edades tempranas que optan por empezar en el mercado informal y luego intentar o ingresar efectivamente a la formalidad.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la característica de la población informal respecto al sexo, dado que, como fue posible evidenciar anteriormente, la tendencia que se ha presentado y ha mantenido a través de los años es que las mujeres sean, en proporción, más probablemente personas en condición de trabajo informal en comparación con los hombres, con lo cual se evidencia la necesidad de un mayor apoyo a procesos de disminución de mujeres dentro del mercado laboral informal. Para ello las políticas públicas pueden servir de herramienta útil, permitiendo que, con base en estrategias que promuevan la ocupación de mujeres en ciertos campos en los cuales estas no inciden de forma común. Un ejemplo aplicado no solamente en Bogotá, sino a nivel país, es el programa “+ Mujer + Ciencia + Equidad” el cual es impulsado por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y la OEI, en la cual se busca impulsar el ingreso de mujeres en áreas investigativas de diferentes disciplinas, con el fin de aumentar la ocupación de mujeres desde edades tempranas a procesos de investigación y con ello ocupar y brindar experiencia a mujeres que ingresan a través de dicho proyecto al mercado laboral formal, con base en este tipo de estrategias se pueden implementar políticas públicas análogas que busquen un aumento de las mujeres dentro del mercado laboral formal apoyando el ingreso a campos que poca participación femenil poseen actualmente.

Estrategias de distribución y delimitación de zonas que se dispongan para fines comerciales informales son las estrategias que mejor prospección pueden tener. Si bien la complejidad de llegar a acuerdos con los comerciantes informales de toda la ciudad es complicada, el llevar a cabo estas negociaciones en lugares focalizados y estratégicos dentro de

la ciudad puede facilitar la labor de organización de zonas específicas en la ciudad, lo cual puede derivar en una mejor percepción respecto al orden en las calles de la capital colombiana.

Estrategias de este tipo pueden ser de gran utilidad, dado que el trabajo de la comunidad es lo que puede impulsar de mejor manera el correcto uso del espacio público, por ello, pactos como el denominado “pactando por galerías” (Semana, 2022) son valiosos en consideración de que buscan trabajar con los trabajadores informales ya identificados y pretender proponer estrategias que tengan como consecuencia un mejor y correcto uso del espacio público en zonas específicas. Si bien Este proceso no contribuye a una disminución de la población informal, es claro que estimula el trabajo cooperativo entre los trabajadores informales y los entes gubernamentales de la capital, promoviendo una operación de las labores comerciales dentro de normas preestablecidas para el mejoramiento de la calidad de condiciones laborales y de movilidad para los comerciantes informales de la zona.

Estrategias que abarquen solo zonas públicas peatonales convencionales puede que no sean suficientes para lograr una óptima organización del espacio público de las calles de Bogotá, una estrategia similar que se podría llevar a cabo es llevar a cabo una organización similar dentro de zonas de tránsito peatonal dentro de los espacios de espera de transporte público, específicamente, de Transmilenio. En dichos espacios confinados, con alta afluencia de personas, la obstaculización de los vendedores informales dificulta el tráfico y el acceso de las personas tanto al sistema distrital de transporte o incluso a los autobuses, por ello crear estrategias y políticas públicas que permitan mejorar la organización de los vendedores informales dentro de este sistema es de vital importancia. Propuestas de políticas públicas que pretendan controlar la ubicación de vendedores informales que usan el transporte público como zonas comunes para ofertar sus productos pueden ser bastante productivas, propuestas como negociación con

comerciantes para definir espacio limitados y específicos para expender sus productos sin obstaculizar el paso peatonal o el acceso, la no presencia de vendedores en zonas críticas como las horas pico o de alta afluencia optimizando el uso del espacio y disminuyendo la obstaculización de las zonas comunes.

## Conclusiones

La caracterización demográfica es relevante en función de que se debe conocer a los actores de la problemática presentada para poder llevar a cabo una planeación de cómo abordar la problemática social que puede ser abordada desde el campo de las políticas públicas, con base en esta caracterización es posible concluir que, para el lapso temporal analizado, la población más propensa a apoyar su sustento económico mayormente en el mercado informal es:

- Personas de edades avanzadas, por encima de 45 años a las cuales se les dificulta el ingreso a los mercados laborales dada la edad y el deseo de los demandantes de obtener talentos con menos edad que puedan perdurar más en sus lugares de trabajo.
- Mujeres, dado que es más probable que un trabajador informal sea de sexo femenino que masculino según los datos proporcionados por entes gubernamentales, lo cual apoya la hipótesis inicial que percibía que las mujeres eran quienes, en mayor medida, desempeñaban trabajos informales.
- Personas con menor nivel educativo, porque según dicta la tendencia la tendencia, las personas con mayor nivel educativo que entran al mercado laboral suelen permanecer durante la mayor parte de su vida productiva dentro de este y aumenta dicha probabilidad conforme mayores estudios realice antes o durante del mismo.

Entre otras características.

Por otro lado, una importante conclusión es que políticas públicas que busquen un paso a la formalización de los trabajadores informales pueden dar un paso a favor de la mejora de la organización del espacio público, dado que, como se ve en antecedentes, la implementación de estrategias desde políticas públicas que generaban una conexión formal entre el distrito y los

trabajadores informales dio un fruto positivo mejorando la organización de sectores públicos donde se implementaron zonas definidas destinadas para el comercio al por menor por parte de comerciantes independientes, como el caso de la construcción y puesta en marcha de quioscos con dicha finalidad.

Otra idea a la cual se puede llegar es la sensación de distanciamiento por parte de los trabajadores informales a entes distritales, situación que solo podría cambiar bajo una situación coyuntural de calibre mundial, dado que las personas que desempeñan labores informales vieron la necesidad de ingresar al registro oficial de trabajadores informales de los entes gubernamentales solo cuando una problemática de salubridad mundial se presentó, como fue la pandemia de Covid-19, gracias a la cual el distrito pudo agregar registros de trabajadores informales superando las 100 mil personas y presentando un incremento histórico en un semestre de más de 40 mil personas para finales de 2020 presentando un crecimiento de registros de más del 30%, resultados que no se habían visto antes de la pandemia y que de no ser por ella difícilmente podrían haber sucedido.

Finalmente, procesos que intenten mejorar el uso del espacio público por parte de la formalización de todos o la mayoría de los trabajadores informales pueden tender a ser ineficientes, dado que estos pueden negarse inicialmente a dichos procesos o simplemente los procesos asociados a esta estrategia son tan lentos que no pueden cumplir con dichos objetivos en lapsos cortos, por lo cual, a pesar de ser necesario dicho proceso de formalización, es necesario buscar alternativas que, desde las políticas públicas permitan una mejor organización y delimitación de los espacios públicos para el correcto transporte dentro de este, realizando procesos de formalización de forma paralela.

## Bibliografía

- Ariza, J., & Retajac, F. (2021). Composición y evolución de la informalidad laboral en Colombia durante el periodo 2009-2019. *Apuntes del Cenes*, 40(72).  
doi:<https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n72.2021.12598>
- Banco de la Republica. (s.f.). Tasas de ocupación y desempleo. Obtenido de Banco de la Republica: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-ocupacion-y-desempleo>
- Baquero, J., Londoño, D., Ortega, J., Salazar, M., Ospina, V., Rodríguez, P., . . . Guataquí C. (2018). Perfil actual de la informalidad laboral en Colombia: estructura y retos. *LaboUR Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario*(6), 1-16. Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/Reporte-LaboUR-Informalidad-Mayo-2018-PERFIL-ACTUA.pdf>
- Bernal, R. (2009). The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization. *Desarrollo y Sociedad*, 4(63), 145-208. doi:<https://doi.org/10.13043/dys.63.4>
- Burgos, M. (2018). Los desafíos del futuro: crecimiento poblacional y desarrollo. *Journal de Ciencias Sociales*.
- Carretero, J., Cueva, B., Vidal, A., Rigo, M., & Lobato, J. (2017). Economía informal: un problema de salud laboral. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 20(1).  
doi:<https://dx.doi.org/10.12961/aprl.2017.20.01.5>
- De Vivero Arciniegas, F. (s.f.). La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal. 17, 123- 148. Obtenido de

[https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145:la-proteccion-de-la-confianza-legitima-y-su-aplicacion-a-la-contratacion-estatal&catid=12:17&Itemid=46&lang=es](https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=145:la-proteccion-de-la-confianza-legitima-y-su-aplicacion-a-la-contratacion-estatal&catid=12:17&Itemid=46&lang=es)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA (DANE). (30 de Diciembre de 2009). En la Metodología de la Informalidad, Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. Colombia.

El Tiempo. (2017). La lucha para formalizar 50 mil vendedores ambulantes. El Tiempo.

Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/estrategias-para-formalizar-vendedores-ambulantes-en-bogota-90718>

El Tiempo. (11 de Diciembre de 2021). Vendedores informales de la carrera Séptima, sin control. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/carrera-seprima-invasion-del-espacio-publico-por-vendedores-ambulantes-638442>

Grisales, L. (2021). EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO OCUPADO POR VENDEDORES INFORMALES. Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales. BOGOTÁ D.C., COLOMBIA: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Obtenido de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3972/GPABA-spa-2021-El\\_principio\\_de\\_confianza\\_legitima\\_en\\_materia\\_de\\_recuperacion\\_del\\_espacio\\_publico\\_ocupado\\_por\\_vendedores?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3972/GPABA-spa-2021-El_principio_de_confianza_legitima_en_materia_de_recuperacion_del_espacio_publico_ocupado_por_vendedores?sequence=1&isAllowed=y)

Guataquí, J., García, A., & Rodríguez, M. (2010). El perfil de la informalidad laboral en Colombia. Perfil de Coyuntura Económica(16), 91-115.

IPES. (2021). Apoyo Solidario en Casa. Obtenido de IPES:

<https://www.ipes.gov.co/apoyobogotasolidariaencasa/>

IRI. (2018). Orientaciones para la construcción de Políticas Públicas para la igualdad de

oportunidades para las mujeres en entidades territoriales. Colombia. Obtenido de

[http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/orientaciones-contruccion-politica-](http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/orientaciones-contruccion-politica-publica-mujeres.pdf)

[publica-mujeres.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/orientaciones-contruccion-politica-publica-mujeres.pdf)

Kalmanovitz, S. (2015). Breve historia económica de Colombia. Bogotá: Fundación Universidad

de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Obtenido de

[https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf-](https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_breve_historia_economica_de_colombia_ultimo_-_24-11-15.pdf)

[\\_breve\\_historia\\_economica\\_de\\_colombia\\_ultimo\\_-\\_24-11-15.pdf](https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_breve_historia_economica_de_colombia_ultimo_-_24-11-15.pdf)

La República. (6 de diciembre de 2021). Más de 5,6 millones de colombianos trabajan de forma

informal, según el Dane. La República. Obtenido de

[https://www.larepublica.co/economia/mas-de-56-millones-de-colombianos-trabajan-en-](https://www.larepublica.co/economia/mas-de-56-millones-de-colombianos-trabajan-en-el-mercado-informal-segun-el-dane-3272493)

[el-mercado-informal-segun-el-dane-3272493](https://www.larepublica.co/economia/mas-de-56-millones-de-colombianos-trabajan-en-el-mercado-informal-segun-el-dane-3272493)

Ley 9 de 1989. (1989). Congreso de la Republica de Colombia.

López, E. (2012). El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias. Revista In

Vestigium Ire, 5, 109 - 116. Obtenido de

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7883702.pdf>

Naciones Unidas. (2015). Naciones Unidas. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

OIT. (2002). Effect to be given to resolutions adopted by the International Labour Conference at

its 90 th Session. the International Labour Conference.

- Pulido, E. (19 de Enero de 2022). Avances y retos: esto se espera para la economía colombiana en el 2022. Canal Institucional. Obtenido de <https://www.canalinstitucional.tv/retos-economia-colombia-2022-experto-explica>
- Ramírez, M. (2015). La informalidad en el mercado laboral colombiano. Reportes del Emisor(167). Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/emisor-197>
- Rivera, Y. (14 de Diciembre de 2021). Crece invasión de espacio público en Bazarro, ¿quién controla? El Universal. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/crece-invasion-de-espacio-publico-en-bazarro-quien-controla-XH5854356>
- Rubio, M. (2014). El trabajo informal en Colombia e impacto en América Latina. Observatorio Laboral Revista Venezolana, 7(13), 23-40. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/2190/219030399002.pdf>
- Salcedo, C., Moscoso, F., & Ramírez, M. (2020). Economía informal en Colombia: iniciativas y propuestas para reducir su tamaño. Revista Espacios, 41(3), 22-28. Obtenido de <http://www.revistaespacios.com/a20v41n03/a20v41n03p22.pdf>
- Salinas, J., González, S., & Marín, L. (2012). Características de la población ocupada en Colombia: un análisis del perfil de los formales e informales. Perfil de Coyuntura Económica, 20, 57-86.
- Sánchez, G. (2022). ¿De qué se trata el proyecto de organización de ventas informales en la Séptima? Bogotá. Obtenido de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/proyecto-de-organizacion-de-ventas-informales-en-la-carrera-septima>
- Semana. (3 de 11 de 2022). Distrito firmó pacto con comerciantes y vendedores informales de Galerías para mejorar uso del espacio público. Revista Semana. Obtenido de

<https://www.semana.com/nacion/articulo/distrito-firmo-pacto-con-comerciantes-y-vendedores-informales-de-galerias-para-mejorar-uso-del-espacio-publico/202244/>

The World Bank. (2010). Informality in Colombia. Implications for Worker Welfare and Firm Productivity. Document of the World Bank(42698-CO). Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/385321468243561833/Informality-in-Colombia-implications-for-worker-welfare-and-firm-productivity>

The World Bank. (2021). Formalizar la informalidad tras la pandemia en América Latina.

Obtenido de The World Bank:

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/01/10/informalidad-tras-pandemia-america-latina>

UNFPA. (s.f.). Fondo de Población de las Naciones Unidas. Obtenido de Población mundial:

<https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>

United Nations/UN Department of Economic and Social Affairs. (2017). World Population.

(UN, Ed.) Key Findings and Advance Tables. Obtenido de

[https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wpp2017\\_keyfindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wpp2017_keyfindings.pdf)