

**Análisis de la implementación de la Política Pública de Vendedoras y Vendedores Informales en el Programa de Ferias Institucionales Permanentes (2022 -2024): estudio de caso Feria Permanente Las Aguas.**

Jaqueline Galindo Ramírez

Asesor

Alejandro José Navarro García

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Política Pública y Desarrollo Territorial

2025

## **Agradecimientos**

A Dios que me ha dado la sabiduría e inteligencia necesarias para progresar en cada uno de los proyectos académicos que he emprendido, a mi familia por apoyarme en la distancia, con sus oraciones, a mis amigas por escuchar el propósito de esta investigación y con sus consejos profesionales y fraternales ser un faro de luz cuando creía que no podía avanzar. Por último, a los profesores de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, quienes impulsaron mi aprendizaje y rendimiento académico y profesional que culmina con este trabajo del que me siento orgullosa, porque materialicé las enseñanzas de los tutores y directores. Particularmente, del doctor Alejandro José Navarro García, quien creyó en mi propuesta y, a través de sus exhortaciones, cristalicé el proyecto de investigación y comprendí la Política Pública de Vendedores Informales desde la experiencia, vivencias y necesidades de las personas que dedican su vida al comercio informal.

## Resumen

El presente trabajo de grado tiene como propósito analizar la implementación de la Política Pública de Vendedores Informales a través del programa de ferias institucionales permanentes, tomando como estudio de caso la Feria Permanente Las Aguas, ubicada en la localidad de La Candelaria, Bogotá. El análisis se realizó desde un enfoque cuantitativo, con apoyo en las teorías de implementación de políticas públicas Top-down y Bottom-up, esta última destacando el valor del conocimiento situado de los actores directamente involucrados en la política. La investigación se centró en las percepciones de los beneficiarios del programa, sistematizando sus vivencias mediante encuestas estructuradas, lo cual permitió identificar las problemáticas principales en el proceso de implementación, así como las gestiones realizadas por las entidades del orden nacional y distrital. Los hallazgos muestran que existe un desfase entre el diseño institucional de la política y su ejecución en territorio, lo que ha generado rezagos en el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, se evidenció que el programa de la Feria Permanente Las Aguas no ha logrado mejorar significativamente las condiciones socioeconómicas de los participantes, ni ha fortalecido su bienestar ni su confianza institucional. En conclusión, la implementación de la política presenta debilidades estructurales y de coordinación que limitan su efectividad y sostenibilidad, situación que demanda una revisión crítica de los enfoques operativos y criterios jurídicos adoptados por las entidades responsables.

***Palabras claves:*** vendedores informales periódicos, Política Pública, trabajo digno, implementación, enfoques Top-Down y Bottom-up.

## Abstract

This thesis aims to analyze the implementation of the Public Policy for Informal Vendors through the program of permanent institutional fairs, using the Feria Permanente Las Aguas, located in the locality of La Candelaria, Bogotá, as a case study. The analysis was conducted from a quantitative approach, supported by public policy implementation theories, both Top-down and Bottom-up, the latter emphasizing the value of situated knowledge from actors directly involved in the policy. The research focused on the perceptions of the program's beneficiaries, systematizing their experiences through structured surveys, which made it possible to identify the main issues in the implementation process, as well as the actions taken by national and district-level entities. The findings reveal a gap between the institutional design of the policy and its implementation in the territory, resulting in delays in achieving its objectives. Likewise, it was found that the Feria Permanente Las Aguas program has not significantly improved the socioeconomic conditions of its participants, nor has it strengthened their well-being or institutional trust. In conclusion, the policy's implementation shows structural and coordination weaknesses that limit its effectiveness and sustainability, a situation that calls for a critical review of the operational approaches and legal criteria adopted by the responsible entities.

**Keywords:** periodic informal vendors, Public Policy, decent work, implementation, Top-down and Bottom-up approaches.

**Tabla de Contenido**

Introducción	9
Planteamiento del Problema	11
Objetivos	15
Justificación	16
Antecedentes	18
Marco Teórico	22
Marco Conceptual	42
Metodología	45
Resultados y Discusión	52
Conclusiones	106
Recomendaciones	113
Referencias Bibliográficas	115
Apéndices	125

**Lista de Tablas**

**Tabla 1** *Proyectos de Inversión relacionados con la población de vendedoras y vendedores informales* \_\_\_\_\_ 67

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> <i>Clico de la política pública de vendedores informales</i> _____	56
<b>Figura 2</b> <i>Principales entidades responsables de la ejecución e implementación de la política pública en el distrito capital</i> _____	61
<b>Figura 3</b> <i>Proceso de ingreso a las ferias permanentes</i> _____	80
<b>Figura 4</b> <i>Percepción logística y organización de la feria las aguas</i> _____	88
<b>Figura 5</b> <i>Escala de ingresos percibidos en la feria las aguas en el año 2022</i> _____	92
<b>Figura 6</b> <i>Escala de ingresos percibidos en la feria las aguas en el año 2024</i> _____	93

## **Lista de Apéndices**

**Apéndice A** *Formato de cuestionario de recopilación de información referente al trabajo de campo realizado en la Feria Las Aguas* \_\_\_\_\_ 125

**Apéndice B** *Base de datos formulada y graficada por medio de la cual se procesaron los datos de las 48 encuestas realizadas en la feria* \_\_\_\_\_ 129

## Introducción

Con el fin de examinar la implementación de la política pública de vendedoras y vendedores informales periódicos inscritos en el programa de ferias institucionales, se presentará desde una perspectiva conceptual y un trabajo de campo, el impacto de la feria permanente de Las Aguas en la implementación de la política pública. La investigación se enfocó en vendedores informales periódicos, destacando la relevancia de su labor, su capacidad de resiliencia y el impacto del rol que desempeñan en sus vidas, así como su participación en la reconstrucción de políticas con enfoques específicos, como fuente de impacto en la sociedad.

Durante la estructuración de la investigación, se empleó la recolección de información efectuando una investigación descriptiva, con un diseño de análisis documental en el que se examinó dicha información y esquemas frente a los objetivos planteados, confirmando los resultados con características particulares del proceso de implementación de la política pública según el alcance establecido.

De este modo, se ha identificado la población de comerciantes de la feria de Las Aguas, los principales desafíos para la implementación de la política, las acciones llevadas a cabo por las entidades responsables de la administración distrital, entidades públicas de orden nacional y organizaciones civiles. Asimismo, la opinión de algunos de los comerciantes periódicos, quienes, a través de una encuesta de bienestar y confianza, revelaron inquietudes en relación con la feria.

El enfoque metodológico empleado es cualitativo, con el propósito de responder los objetivos planteados, a través de los cuales se pretende exponer conclusiones que permitan mostrar las condiciones del grupo de vendedores informales periódicos que participan en la muestra. Y el impacto de este programa en la implementación de la política pública de vendedores informales. De manera particular, se detallan los principales actores afectados y la

obligación de la sociedad e individual al Gobierno Distrital y Central para intervenir con medidas contundentes que generen resultados efectivos en la implementación integral de la política pública de vendedores informales.

## Planteamiento del Problema

De acuerdo con la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la población de vendedores informales o de personas que trabajan en condiciones de informalidad es aproximadamente 130 millones solo en América Latina y el Caribe. En Bogotá D.C., el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, ha constatado que la proporción de la población en la informalidad laboral en la capital de la República es del 43,5 % aproximadamente.

Según el registro de la Herramienta Misional (HEMI) del Instituto para la Economía Social (IPES), en Bogotá, el número de vendedores informales ronda cerca de 36.000, en la localidad de La Candelaria, cerca de 4.500 personas están identificadas como vendedores informales y aproximadamente 200 desempeñan sus labores en la feria permanente de las Aguas como vendedores periódicos de venta de antigüedades y productos de segunda mano.

En diciembre de 2022, el DANE reportó una tasa de desempleo del “10,13 % a nivel nacional y un 10,8% en Bogotá; dentro de esos datos se estableció que la población ocupada informal en la Capital de la República fue de 33,9” (DANE, 2023, pp. 112). A nivel nacional, la población sin empleo se redujo en 111. 000 personas en comparación con diciembre de 2021, significando una baja del 4,1 % y un total de 2,6 millones de desempleados. En 13 ciudades, la población ocupada aumentó en 1,3 millones, un incremento del 1,3 % (DANE, 2023, p. 3)

Los datos sobre el empleo pueden cambiar según la situación en la ciudad o el país. En Bogotá, entre 2020 y 2022, la pandemia de COVID-19 causó un significativo impacto en el trabajo informal, que anteriormente estaba en aumento. La crisis económica provocada por el

aislamiento obligatorio llevó a un incremento del trabajo informal y a la necesidad de analizar su impacto.

Al respecto, Fernández y Segura, investigadores de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – Fedesarrollo, sostienen que, en el ámbito de las políticas públicas y económicas, es posible frenar los efectos negativos a largo plazo generados en el mercado laboral tras la pandemia, mediante la implementación de cuatro lineamientos fundamentales, tales como: “cambios estructurales del sistema laboral y de protección social, ajustes puntuales al sistema laboral, ajustes puntuales a las instituciones que afectan los micronegocios y ajustes al sistema educativo y de empleo para enfrentar cambios de largo plazo como la automatización” (Fedesarrollo, 2023, p. 31-33).

Estas recomendaciones son esenciales para proteger los derechos socioeconómicos de los trabajadores y centrar la atención en las personas. Es necesario implementar políticas que favorezcan la formalización de los trabajadores informales, ayudándoles a ingresar en un mercado laboral formal que reduzca el desempleo y fomente el crecimiento económico.

En Colombia, la Ley 1988 de 2019 busca beneficiar a los vendedores informales, un grupo históricamente marginado y poco protegido. Esta ley establece parámetros y cronogramas para que se ejecuten medidas que regulen su presencia en el espacio público y garanticen sus derechos. Se produce como resultado de una pugna social y política que se ha mantenido entre la población de vendedores y las autoridades locales y policiales durante décadas por la ocupación, uso y destinación del espacio público.

La Corte Constitucional ha destacado la vulnerabilidad de los comerciantes informales y ha pedido que las intervenciones en el espacio público se realicen con criterios que respeten sus derechos. Al respecto, dice:

En aplicación del principio de igualdad material previsto en el artículo 13 de la Carta, las autoridades tienen el deber de propender por la erradicación de las desigualdades, especialmente de las derivadas de circunstancias económicas y sociales. Para este propósito tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan lograr una igualdad real y efectiva a través de la implementación de medidas de carácter progresivo que no agraven la situación de la población socialmente más vulnerable. Cuando el grupo afectado con las medidas de protección del espacio público está integrado por vendedores informales, considerados como un sector social vulnerable debido a sus condiciones socioeconómicas, las autoridades deben prever medidas complementarias encaminadas a mitigar los efectos negativos de su decisión; de otra manera, las políticas de protección y recuperación de estas áreas devienen injustificables a la luz de lo dispuesto por el Constituyente. (Sentencia C-2011, 2017, p. 51)

En consecuencia, la población de vendedores informales es una comunidad vulnerable clasificada según el trabajo y los bienes que ofrecen. Dentro de este grupo se incluyen vendedores ambulantes, estacionarios, ocasionales y periódicos. Los vendedores informales periódicos trabajan en días específicos de la semana y no más de ocho horas diarias. Este grupo minoritario realiza ventas callejeras en determinados días y recibe ayuda de programas del Instituto para la Economía Social (IPES). Muchos son adultos mayores con necesidades específicas que impactan su calidad de vida.

De acuerdo con lo anterior, se analizará la situación de estos vendedores desde su perspectiva, considerando el programa de ferias institucionales, específicamente en la línea de ferias permanentes que, tiene como beneficiarios a vendedores informales periódicos. Las ferias

se realizan en dos lugares de la ciudad, ofreciendo alrededor de 400 espacios, y se enfocan en la venta de antigüedades y productos de segunda mano, llevándose a cabo los domingos y lunes festivos. Según el IPES, la feria Las Aguas tenía 200 puestos disponibles en el primer trimestre de 2024 (Instituto para la Economía Social, 2024).

En n este trabajo de investigación se examinarán las bases normativas que influyeron en la política pública de vendedores informales y su conexión con los objetivos del programa de ferias institucionales en el Distrito. Se centrará en el impacto del programa de ferias permanentes a través de un estudio de caso en la feria Las Aguas en Bogotá D. C. entre 2022 y 2024.

En consecuencia, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha influido la implementación de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales en la creación y desarrollo del programa de ferias institucionales permanentes, y de qué manera estas ferias han contribuido a atender las necesidades económicas y sociales de los trabajadores informales?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar la implementación de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales, evaluando sus fundamentos normativos y la alineación de sus objetivos con las necesidades reales de los trabajadores informales, en el periodo comprendido entre los años 2022 y 2024.

### **Objetivos específicos**

Describir las bases normativas que influyeron en la elaboración de la política pública y las acciones llevadas a cabo por las entidades gubernamentales en el proceso de implementación.

Identificar la articulación de los objetivos estratégicos de los programas y proyectos que desarrollan la política pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales, con las necesidades y demandas de los trabajadores informales.

Conocer el impacto en la implementación de la Política Pública, a través del estudio de caso del programa ferias institucionales permanentes, para los vendedores informales periódicos de la feria Las Aguas.

## Justificación

Los vendedores informales son una parte esencial de la economía global, contribuyendo significativamente al crecimiento económico y a las transformaciones sociales que fomentan el desarrollo de la economía popular y la formalización laboral. Por esta razón, es fundamental desarrollar una política pública que respalde a estos vendedores a través de planes y programas que garanticen condiciones de trabajo dignas, inclusivas y productivas. Asimismo, es crucial eliminar los estigmas sociales que han perdurado por años en torno a su labor.

La transformación de este sector requiere la colaboración del Gobierno, el sector privado y la sociedad en general, centrando los esfuerzos en proteger los derechos de los vendedores informales y formulando políticas que cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas políticas deben enfocarse en acciones sociales y educativas que beneficien a estos trabajadores.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tres son particularmente relevantes para la política pública relacionada con los vendedores informales:

**Erradicación de la Pobreza:** El trabajo informal afecta gravemente las cifras de pobreza multidimensional, por lo que es esencial abordarlo para combatir la pobreza.

**Educación de Calidad:** Ofrecer educación de calidad es fundamental para crear oportunidades, mejorar la capacitación en negocios y administración financiera, y, en última instancia, reducir la pobreza y la desigualdad.

**Trabajo Decente y Crecimiento Económico:** Promover un trabajo decente y el crecimiento económico ha sido una lucha constante de los vendedores informales y debe ser una

prioridad en cualquier política pública.

El Gobierno Distrital tiene la responsabilidad de coordinar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los planes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital, asegurando el cumplimiento de metas locales.

De acuerdo con lo anterior, es esencial analizar el progreso tangible de la implementación de la política pública dirigida a los vendedores informales mediante un análisis de caso, con el fin de determinar si el proceso de implementación tiene un impacto positivo o negativo en el comercio informal y la precariedad laboral de estos vendedores.

Los objetivos del estudio consisten en la adaptación teórica y práctica del tema para contribuir a la elaboración de un modelo eficiente de planes, programas y proyectos que satisfagan las necesidades de un grupo poblacional vulnerable y en crecimiento.

El análisis se centrará en la feria Las Aguas de la Localidad de La Candelaria, reconocida como el centro histórico de Bogotá y uno de los sectores con mayor presencia de vendedores informales periódicos que comercializan antigüedades y productos de segunda mano. Esta ubicación estratégica, con gran afluencia de turistas nacionales y extranjeros, y una diversidad sociocultural destacada, se convierte en un punto clave para el desarrollo del comercio informal y la implementación de programas y proyectos enfocados en esta población.

En conclusión, la realidad de los vendedores informales en el centro histórico de Bogotá es innegable. Son una parte visible y activa de la vida urbana, aunque su situación a menudo sea pasada por alto por la sociedad y los gobiernos.

## Antecedentes

El origen de las ventas informales se remonta al origen del ser humano y sus diversas formas de sobrevivir, tales como el trueque de animales y productos indispensables para la higiene y la alimentación. La evolución de este tipo de intercambio se aceleró con la aparición de nuevas culturas que arribaron tras ganar luchas en busca de expansión y conquista de territorios débiles, que permanecieron subsumidos por nuevas civilizaciones que adquirieron formas de vida distintas, generando un crecimiento gradual de intercambio de productos, transacciones y el desarrollo del comercio en territorios propios y extranjeros.

En cambio, fue solo hasta la formalización del uso de la moneda, que se evidenció en la historia las ventas informales en las plazas públicas y lugares de afluencia de personas. En la antigua Grecia, Roma y Jerusalén, la presencia de comerciantes en sus plazas era habitual, incluso ocupando lugares sagrados para el cristianismo en aquel tiempo. La narrativa bíblica en el Nuevo Testamento, según San Mateo, relata que, en una de las visitas de Jesús a Jerusalén, “[...] entró en el templo de Dios, y echó fuera a todos los que vendían y compraban en el templo, y volcó las mesas de las cambistas, y las sillas de los que vendían palomas; [...]” (Sociedades Bíblicas Unidas, 2000, p. 1222).

Un suceso importante en la historia de las ventas informales en Colombia ocurrió “[...] el 20 de julio de 1810 en la plaza central de la entonces Villa de Santa Fe, los vendedores ubicados no solo en locales comerciales, sino también en la plaza exigían un cabildo para liberarse del yugo español, lo que se convirtió en el grito de independencia [...]” (Franco et al., p. 21). Las evidencias históricas sugieren que el comercio informal es una de las tareas más antiguas que el

ser humano ha realizado, lo que ha generado una problemática que desde entonces los gobiernos han tratado de abordar.

Es por esto que, la informalidad laboral es una de las particularidades fundamentales de la economía y el mercado laboral, tal como indica la Organización Internacional de Trabajo. Según la OIT, el empleo informal disminuyó significativamente en el contexto de la pandemia, y, a pesar de las medidas de protección adoptadas en algunos países, la recuperación de la capacidad de trabajo fue impulsada por tareas informales.

Al respecto, en la nota técnica de la serie Panorama Laboral en 2021, se anunció que la tasa de informalidad en ocho países de América Latina, dentro de los cuales se encuentra Colombia, no ha tenido cambios significativos. Dado que, el incremento de las ocupaciones informales aumentaría en la medida en la que no sean eficaces las políticas gubernamentales enfocadas en la consolidación del trabajo informal (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

Según la Organización Internacional de Trabajo, cuando se examina la dinámica de las diferentes categorías de empleo desde la segunda mitad de 2020, se observa que estas han sido excluidas prácticamente por completo debido al crecimiento del empleo informal. Dado que, [...], estas ocupaciones han dado cuenta de alrededor del 70 % o más de la creación neta de trabajo en ese período en Argentina, Costa Rica, México, Paraguay y Perú. Si bien ese porcentaje es algo menor en Chile, alrededor de 1 de cada 2 ocupaciones nuevas han sido informales (Organización Internacional del Trabajo, 2021, p. 40).

Por otro lado, la investigación realizada por Juventud Integrada Amarte 2009, con el respaldo de la Secretaría de Integración Social de Bogotá, presenta, desde una perspectiva ilustrativa, la evolución del trabajo informal en la localidad de la Candelaria y el centro histórico de Bogotá. En esta se resalta la relevancia de los derechos económicos, sociales y culturales para la población de vendedores informales y las experiencias de algunas personas, quienes a través de sus relatos exhiben el trabajo en la calle como una fuente de sustento para un colectivo "visible e invisible". Resaltando que:

El empleo informal se caracteriza por ser un trabajo que no se rige bajo las leyes del salario mínimo y no está cubierto por la seguridad social. Las personas que conforman este sector son en mayoría campesinos desplazados por la violencia, desempleados y personas que pertenecían al mercado formal de la economía, pero que por falta de garantías en la seguridad laboral tuvieron que abandonar el sector. (Jóvenes transformado ciudad y Secretaría de Integración Social, 2009, p. 14).

Una parte de esta población la integran los vendedores informales periódicos de venta de antigüedades y productos de segunda mano, más conocidos como cachivacheros, que tradicionalmente se encuentran en la carrera séptima en la ciudad de Bogotá. A partir del año 2000, con la aplicación de rigurosa de las políticas del uso y disfrute del espacio público, se trasladaron progresivamente a las calles 24 y 25 del centro de la capital. Entre otras circunstancias, debido al crecimiento de este grupo poblacional, y según el estudio realizado por el Instituto para la Economía Social-IPES, por las aglomeraciones, productos no permitidos por salud pública y comercio ilegal de algunos artículos.

En el año 2020, “se cerraron 9 puntos en el tramo 3, se gestionaron 5 espacios (en la calle 18 entre carreras 5 y 7) donde se reubicaron 150 vendedores informales y se reubicaron de manera temporal 71 vendedores que comercializan artículos usados “cachivacheros” en las calles 24 y 25 entre las carreras 13 A y carrera 14.” (IPES, 2020, pág. 31)

A partir de esta fecha y con el aislamiento obligatorio, los vendedores informales se dispersaron ubicándose en varios sectores del centro de la Capital, incluido algunos tramos de la carrera séptima. Esta situación generó aglomeraciones y ocupación indebida del espacio público, en consecuencia, la administración distrital de turno a través del Instituto para la Economía Social – IPES, incorporó nuevos programas enfocados en la población de vendedores periódicos de venta de antigüedades y artículos de segunda mano, el principal de estos se denominó Ferias Institucionales, cuyo principal propósito es el fortalecimiento comercial de la población de vendedores sujetos de atención del Instituto, y se dividen en dos tipos: ferias temporales y ferias permanentes.

Las ferias permanentes se enfocan en los vendedores informales de venta de antigüedades y artículos de segunda mano. Se llevan a cabo los domingos y lunes festivos del año en un horario de 6:00 a.m. hasta las 4:00 p.m. Estas se adaptan dependiendo la época del año y a los artículos que se comercializan en función de la temporada, tales como el periodo escolar o el fin de año. Asimismo, cuenta con dos ferias permanentes: la Feria Las Aguas, ubicada en la carrera 3 No. 17-02, con una capacidad aproximada de 200 puestos, y la Feria Calle 24, ubicada en la calle 24 No. 5-94 y dispone de una capacidad aproximada de 172 puestos (Instituto para la Economía Social, 2024).

## **Marco Teórico**

“La implementación de políticas se refiere al proceso por el cual las decisiones públicas se convierten en acciones tangibles”. (López, et al., 2020 p.73)

El marco teórico que sustenta el análisis de la implementación de la política pública de vendedoras y vendedores informales en el programa de ferias institucionales permanentes, supone una descripción conceptual, características y críticas advertidas de la fase de implementación. Asimismo, una aproximación a los enfoques Top-Down y Bottom-Up en cuanto al proceso de implementación de las políticas públicas y los programas y proyectos que derivan de estas.

### **Políticas públicas, definición y ciclos**

Las políticas públicas son el medio para que el Estado cumpla los objetivos de la Constitución Política de 1991, promoviendo la prosperidad general, la participación del pueblo en decisiones que les afectan y asegurando derechos fundamentales con enfoque en personas en situación de debilidad manifiesta.

La gobernanza basada en derechos humanos se logra mediante la formulación y ejecución de políticas públicas coherentes que aborden problemas sociales. El ciclo de la política pública incluye varios enfoques académicos, siendo uno de los principales el estudio de Charles Jones, que se centra en identificar actores, procesos y resultados. Este ciclo abarca fases como definición, diseño, formulación, legalización, implementación, ejecución, evaluación y reformulación si es necesario.

“En estricto sentido, el ciclo de la política pública inicia con los programas de gobierno de los candidatos a los cargos gubernamentales. Los candidatos realizan una primera selección de problemas de acuerdo con su formación, son problemas que están en la órbita de lo social con la potencialidad de ingresar en la agenda pública”. Por consiguiente, “el ciclo de políticas públicas es un recurso metodológico para tratar de entender la secuencia de decisión de las autoridades gubernamentales” (Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 152).

Según la guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas publicada por el Departamento Nacional de Planeación (2014) “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas son elementos esenciales para la administración pública, ya que permiten la retroalimentación constante para la toma de decisiones orientadas a la construcción de un futuro próspero para los colombianos” (p. 7).

En resumen, el ciclo de la política pública es un instrumento estructurado que, por medio de la aplicación de unas etapas lógicas y organizadas, permite: (i) evaluar la gobernanza de las organizaciones públicas encargadas de incidir en las decisiones de alto gobierno y de la sociedad, (ii) comprender el enfoque del proyecto que se pretende implementar y el problema social que se quiere resolver, y (iii) conocer el impacto de lo ejecutado a través de la política y las falencias, para proponer soluciones y nuevas orientaciones de planes, programas y proyectos con enfoques específicos.

### **Fase de implementación de las Políticas Públicas**

Cuando hablamos del proceso de implementación, es importante conocer lo que significa y el concepto desde la perspectiva de la política pública. Según el diccionario de la Real

Academia de la Lengua Española, la palabra implementación se define como la “acción y efecto de implementar” (Española, s.f.).

Los sustantivos del vocablo son: ejecución, culminación y consumación, que relacionados con algunas acciones como organizar, llevar a cabo, ejecutar o concretar. Permiten concluir que esta palabra, desde el punto de vista de lo público, se designa a una acción enfocada en la puesta en marcha y materialización de políticas públicas y se ejecuta a través del cumplimiento de los ciclos de estas. En particular, la etapa denominada implementación, en la que se llevan a cabo acciones enfocadas en alcanzar metas y objetivos establecidos en los planes, programas y proyectos de la administración pública, posibilitando el cumplimiento de los objetivos.

Según se expone en la literatura, el origen del estudio de la implementación de las políticas públicas es anglosajón y puede asociarse principalmente con las teorías analizadas en el libro *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, escrito por Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky en 1973; traducido en México, en su primera edición en español, por Antonio Guzmán Balboa en 1998.

En este libro se desarrolla un estudio de caso a través del cual, los autores analizan las causas por las que el proceso de implementación de un programa federal de política pública, con financiamiento consolidado, consenso entre las partes y criterios reglamentarios claros, enfocado en atender problemáticas sociales de comunidades marginalizadas (Ghetto) y el desempleo en la ciudad de Oakland, California, se ejecutó de manera parcial e inconveniente, generando grandes expectativas sin los resultados esperados en la población que se pretendía beneficiar con los programas, la población negra y migrantes (Pressman & Wildavsky, 1998).

De acuerdo con los problemas encontrados en el caso Oakland, para los autores el proceso de implementación debe partir de un plan de acción a través del cual se prevea la participación activa de los formuladores de la política y de los sujetos a quienes está enfocada, todo esto bajo una coordinación articulada que permita establecer las etapas del proceso con las intervenciones necesarias, para ejecutar la política con el mayor consenso posible, sin dilaciones y aumentando los niveles de efectividad.

Es por esto por lo que, la implementación debe estar alineada con un calculado plan de acción, puesto que, “el valor de una política no debe medirse solo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada” (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 45).

Esta posibilidad se torna menos compleja cuando se logra que los medios y fines dependan unos de otros y, cuando se entienda, que las etapas que desarrolla un programa en el marco de una política pública deben ser cortas, simples y razonables. De esta manera, se avanza con eficiencia y habrá menos oportunidades de perder el enfoque en el desarrollo (Pressman & Wildavsky, 1998).

En este sentido, hay que tener en cuenta que, “cuando más directamente apunte una política a su objetivo, menos serán las decisiones que tenga que adoptarse a su realización final y mayor probabilidad de que se implemente” (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 244).

### **Variables vinculantes en el proceso de implementación**

Para Pardo, Laguna, & Cejudo, en su libro Implementación de políticas públicas: Una antología, advierten que la importancia de analizar la implementación de las políticas públicas parte de la intervención de múltiples factores necesarios para el éxito de estas, en especial la

identificación de la gravedad del problema y el diseño metodológico de la política, pero también es indispensable conocer:

¿Quiénes serán los implementadores?, ¿si son autoridades electas o no?, ¿si intervienen en los cuerpos burocráticos?, ¿si aparecen acciones de la sociedad que den cause a la implementación o busquen modalidades alternas a las generadas desde el gobierno? Para esto hay que considerar las estructuras, las capacidades, los recursos, los intereses y a los beneficiarios, variables que no pueden estar controladas, pero que indiquen en el desarrollo de la política pública. (Pardo, Laguna, & Cejudo, 2018, p. 10).

Estos cuestionamientos resultan trascendentales para el desarrollo e implementación de la política pública, pues con base en estos es posible identificar el contexto real de la población, las complicaciones y obstáculos al momento de ejecutar los objetivos planteados; presupuesto para cumplir las metas y programas, voluntad política y privada y, lo más importante, la participación de las personas que serán las beneficiarias.

La unión de cada una de estas variables llevará a una implementación efectiva o, por el contrario, se revelará la capacidad o incapacidad del gobierno nacional, distrital o local, para alcanzar los objetivos planteados. Sin perder el enfoque inicial de la política pública o transformarla, atendiendo nuevas realidades económicas y sociales que, necesariamente, deben ser aplicadas con enfoque de derechos individuales y colectivos.

Por eso, es trascendental conocer las variables relevantes del proceso de implementación de las políticas públicas, entendiendo que es un proceso amplio y concatenado con cada etapa previa y posterior a la implementación.

En especial, con la participación de la población a quien se dirigirá, diagnóstico del problema social a resolver y su formulación desde la eficacia y capacidad de diseño integral, etapas que de cumplirse darían como resultado una ejecución eficaz, a través de la cual se verá el resultado entre lo diseñado por la política pública y lo implementado.

### **Implementación de la política pública desde una perspectiva eficaz**

Siguiendo el estudio de implementación de la política pública desde un punto de vista perfecto en la teoría, pero con tendencia casi inevitable al fracaso en la práctica. Se encuentra que, debe existir unas condiciones que tendrían que cumplirse para lograr una implementación perfecta, además de unas particularidades que influyen en la baja probabilidad de que se logre una implementación cumpliendo de manera integral los objetivos planteados en la política pública (Pardo, Laguna, & Cejudo, 2018).

De acuerdo con lo anterior, para lograr un proceso de implementación eficaz se requiere evitar obstáculos externos que impacten en el avance acelerado del cumplimiento efectivo de la política pública. Para esto, es esencial garantizar la aceptación total de las partes interesadas, incluyendo actores públicos y privados.

Asimismo, establecer un plan de ejecución con metas a corto, mediano y largo plazo alcanzables, que tengan los medios necesarios para conseguir su objetivo. Esto requiere, destinación de recursos, disponibilidad permanente ante eventualidades externas, comprensión del problema que se pretende resolver mediante la implementación e identificación de las causas y efectos con fundamentos suficientes para enfrentar posibles contingencias.

Por último, es esencial establecer una conexión entre los responsables de la política pública, de manera que, en las etapas posteriores al logro de los objetivos, se tenga claro el orden y coordinación adecuados, con el objetivo de evitar disminuciones en la ejecución de las metas planteadas. (Pardo, Laguna, & Cejudo, 2018). Para los autores:

Reflexionar sobre la implementación y el fracaso de las políticas públicas con una visión más amplia, en términos de los regímenes, tiene varias ventajas. Una de ellas es cambiar de la concentración en las políticas públicas individuales y su implementación a la consideración de enfoques hacia la resolución de problemas.

Una segunda ventaja es revitalizar la atención puesta en los vínculos entre política y política pública en el estudio de la implementación y la tercera ventaja es vincular la implementación con la tarea de gobernar directamente al destacar cómo los regímenes concretan el concepto básico de las políticas públicas como instrumentos de gobierno que proporcionan beneficios, regulan actividades, redistribuyen recursos e imponen cargas. (Pardo, Laguna, & Cejudo., 2018, p. 312-313).

En resumen, el establecimiento de políticas públicas es un proceso complejo que, a partir de los diferentes enfoques de estudio y teorías desarrolladas por los académicos, se ha transformado, cambiando la prerrogativa de la administración pública aplicada desde una perspectiva vertical, estructurada y normativamente reglada. Al reconocimiento de las redes colectivas de organismos multilaterales, sociales y de los beneficiarios directos de los programas como protagonistas de su propio progreso, en lugar de ser receptores.

## **Evaluación del proceso de implementación de las políticas públicas.**

Respecto a esta metodología de análisis, Pressmann y Wildavsky exponen una línea de cinco cuestionamientos que permiten conocer factores trascendentales, para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas. ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Para quién? ¿Qué? y ¿Por qué? A continuación, se especifica cada una desde un enfoque descriptivo analítico.

¿Cuándo? La respuesta a este interrogante parte de la hipótesis de realizar un proceso de implementación desde un “enfoque prospectivo”. Es decir, estudiar los posibles problemas que se puedan presentar en la ejecución de los programas, para anticiparse a estos en la fase de implementación y adoptar los cambios que se requieren sin torpedear la política. Para Pressmann y Wildavsky, la aplicación de evaluaciones de competencia durante la ejecución de un programa, es la clave para determinar cuándo es el momento correcto para retroalimentar las decisiones que se adopten (Pressman & Wildavsky, 1998).

¿Dónde? La pregunta se refiere al lugar en el que los analistas deberían enfocar su estudio y si debe realizarse desde lo general o lo particular, por ejemplo, estudiar la implementación de la política pública de vendedores informales comenzando con los lineamientos establecidos en la Ley de la República o a partir de su aplicación a nivel municipal o distrital. Lo que para la época del estudio significó el estudio desde las políticas federales o su materialización en el estado o ciudad.

Por el contrario, indistintamente de la elección, para Pressmann y Wildavsky (1998) la selección de temas y el alcance son claves, para determinar si es necesario hacer el trabajo en

sitios únicos o múltiples valiéndose de estudios prolongados, que dan como resultado evaluaciones avanzadas de duración prolongada.

¿Para quién? En este punto, los autores desarrollan dos teorías: la primera, enfocada en el análisis de la implementación desde el punto de vista del formulador y desarrollador (Estado – Entidad estatal). Y la segunda, en la población beneficiaria de los programas y el cumplimiento de las metas y propósitos planteados en la fase de formulación.

Es por eso que, en el estudio del proceso de implementación, se tienen que considerar dificultades cualitativas desde el punto de vista humano, ya que en todos los casos se diversifica la población objeto de las políticas públicas, hecho que conduce a cambios estructurantes. Entonces para Pressman & Wildavsky (1998), “Los fracasos en la implementación, en que los resultados reales de las políticas distan mucho de los que se esperaban, son esencialmente aflictivos para los grupos de población seleccionados como objetivos, que supuestamente serían los beneficiarios” (p. 322).

¿Qué? El análisis del proceso de implementación desde el punto de vista de este cuestionamiento se enfoca en evaluar cuantitativamente el logro de las metas y su eficacia. Es decir, número de beneficiarios, coste y tiempo invertidos, con el propósito de “prever las etapas de la implementación, para controlar las demás contingencias que se presenten durante la formulación de las políticas, y en el curso de la implementación” (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 324).

¿Por qué? Porque un estudio acucioso del proceso de implementación puede influenciar en las modificaciones que se hagan de los programas. Esto, a partir del resultado de las

evidencias recolectadas en el proceso, permitirá modificar los objetivos e influir en la toma de nuevas decisiones desde el ámbito local, especialmente, sin alterar la meta ni los efectos, para los potenciales beneficiarios.

Entonces, “el análisis de implementación debe tratar siempre de identificar las razones que motiven la obstrucción y los medios de atenuarlas. Es solo en el análisis de la implementación donde puede lograrse una comprensión caleidoscópica de la relación que hay entre el propósito de un plan de acción y el resultado de este” (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 328).

Por consiguiente, existen diversos factores que influyen en la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas a través del proceso de implementación. El primero, se refiere a la gran cantidad de actores que deben intervenir en el logro de los objetivos de los programas, esta mediación debe enfocarse en una coordinación en la que se definan líneas cortas y eficientes, que permitan la consecución de los programas y los ajustes requeridos sobre la marcha. El segundo, está relacionado con la evaluación continua del progreso de los programas, lo que requiere aplicar planes de acción y cronogramas de estudio que permitan anticipar fallas e inconvenientes en la implementación.

### **Beneficios y obstáculos del enfoque Top-Down en el análisis de la implementación**

En el enfoque Top-Down se asume el estudio de implementación desde una perspectiva general de la política pública y se fundamenta en la asociación entre la formulación de metas y objetivos, y las acciones llevadas a cabo mediante una cadena causal y de lógica vertical que forma parte de entidades gubernamentales.

Es un control centralizado sobre todos los individuos que integran el proceso de implementación, de que las “decisiones públicas se convierten en acciones tangibles, del paso de los dichos a los hechos gubernamentales” (López et al., 2020, p. 23).

Este enfoque se centra en decisiones discrecionales tomadas desde el nivel central por parte de las entidades gubernamentales, y, se transmiten a las instancias inferiores (en el caso de Colombia, Ministerios, entidades centrales y descentralizadas) encargadas de la implementación. Los involucrados, como funcionarios públicos, organizaciones del gobierno y no gubernamentales y la sociedad civil, se encargan de llevar a cabo las acciones específicas para alcanzar los objetivos establecidos en la política pública.

El enfoque de Top-Down permite una coordinación centralizada y una dirección clara en la implementación de políticas públicas. No obstante, también puede enfrentar obstáculos, como la carencia de adaptabilidad a las circunstancias locales, la resistencia de los actores en el ámbito operativo y la posibilidad de que las decisiones centrales no reflejen de manera adecuada las necesidades y contextos locales.

Por esta razón, para López, Salamanca, & Roth (2020), “la visión de arriba hacia abajo, se preocupa por establecer objetivos claros, minimizar ambigüedades, aclarar funciones e instrucciones, acotar márgenes de discrecionalidad” (P. 27).

En la praxis, esta teoría se relaciona con la manera en la que los formuladores y ejecutores (jerarquía y centralización Estado nivel central-Territorio, municipio o Distrito descentralizado) de la política pública implementan un plan de acción de cumplimiento con

resultados de corto, mediano y largo plazo, a través de una guía metodológica definida según el programa de la política que se pretenda implementar.

En otras palabras, se debe aplicar un marco piramidal de seguimiento y cumplimiento de actividades, con el objetivo de asegurar un vínculo entre los objetivos, planes operativos y la relación del programa desde la coordinación en todos los niveles de ejecución de la política.

La implementación de esta medida permitirá controlar el proceso de las actividades desde una perspectiva de adaptación de los objetivos y estrategias de la política a las circunstancias particulares de la población objeto, generando una correcta ejecución con resultados y efectos concretos.

En resumen, el modelo Top-Down en la implementación de políticas públicas es un enfoque que persigue asegurar la coherencia y eficacia en la ejecución de decisiones políticas mediante una dirección centralizada. No obstante, es fundamental considerar las limitaciones y obstáculos para lograr resultados efectivos y sostenibles.

Uno de estos desafíos se presenta cuando la implementación se extiende a las regiones, sin que los gobiernos locales asuman los compromisos necesarios para ejecutar las acciones desde el punto de vista de la lógica vertical, o que no hayan participado en la etapa de diseño, formulación y estrategias para la implementación.

En cualquiera de las dos situaciones, el proceso de implementación presentará dificultades que impedirán resolver el problema para el cual se formuló la política pública. En consecuencia, la política, se implementaría con un enfoque de descentralización que, en la práctica, tendría muchos obstáculos al momento de llevarse a cabo, ya que, en una cadena causal,

requerirá coordinación e intervención entre el Gobierno central y el local, lo cual dilatará significativamente su ejecución, ya que se requerirá, entre otros, aprobación de partidas presupuestales nuevas y de procesos y procedimiento normativos y burócratas entre las partes (Pardo et al., 2018).

En consecuencia, el modelo de arriba hacia abajo se considera como una estrategia adecuada para algunos autores, ya que permite alcanzar los objetivos de la política, reduciendo al mínimo los puntos de retraso que pueden surgir en el proceso de implementación desde el enfoque Top-Down. Además, “permite entender la manera como la organización jerárquica se ajusta (o no) a lo que se espera que ella realice” (Agudelo et al., 2019, pág. 386).

### **Fortalezas y desafíos del enfoque Bottom-Up en el proceso de implementación**

El desarrollo de un modelo ascendente con un enfoque de abajo hacia arriba surge como una crítica de ciertos académicos al enfoque de implementación Top-Down. Para algunos autores, los resultados de la fase de implementación y de la etapa de ejecución de las políticas públicas, tienen más probabilidades de ser eficaces, cuando su estudio parte desde los niveles más bajos de la organización o estructura, es decir, de la relación entre los ciudadanos (beneficiarios de los programas) y las instituciones político-administrativas responsables de la materialización mediante la distribución de bienes y servicios.

Este enfoque pretende involucrar a los actores relevantes en la implementación, trasladando el estudio de las fases de las políticas públicas al entorno donde se originó el problema y las necesidades de la población, permitiendo una mayor participación y compromiso con los ciudadanos expuestos al problema que se pretende solucionar.

“De esta manera, esta clase de análisis de abajo hacia arriba describe la estructura de implementación empírica e informal en torno a un problema determinado” (Pardo et al., 2018, p. 68).

Pardo, Laguna, & Cejudo, en un intento por tratar de explicar las posturas teóricas de los dos enfoques, advierten que, mientras en el enfoque de arriba hacia abajo se propone un estudio tradicional y reglamentado de la administración pública, sin importar el nivel de complejidad o de ambigüedad en la ejecución de la política pública.

En el enfoque Bottom-up, el estudio se fundamenta en la identificación del problema por la sociedad y los actores locales, adaptando la política a condiciones específicas sin tener en cuenta la autoridad gubernamental, en el contexto de "una explicación precisa del proceso de implementación cuando las políticas públicas son ambiguas y el nivel del conflicto es bajo" (Pardo, et al., 2018, p. 69).

Luego, no permitiría un resultado efectivo si el nivel de complejidad en la ejecución aumenta. Diferencia que lleva a concluir que, pese a la pertinencia de ambos modelos, el enfoque Top-Down puede tener un mayor nivel de eficacia en el proceso de implementación al contar con unas líneas de acción definidas que permitirán un estudio estructurado y resultados eficaces.

No obstante, para López, Salamanca, & Roth, (2020), el enfoque de abajo hacia arriba, es una de las teorías más cercanas a la implementación periódica de los programas públicos y a los actores y espacios donde se ejecuta. Esto implica una interrelación directa de los beneficiarios y los servidores públicos que prestan sus servicios.

Por ejemplo, vendedores periódicos beneficiarios del programa de ferias permanentes y el Instituto para la Economía Social, médicos y pacientes, docentes y alumnos, esta conexión directa brinda la oportunidad de conocer de manera directa las necesidades de la población objeto y, desde el punto de vista de un ejecutor individual, adoptar las decisiones conformes a las necesidades particulares de cada persona que atiende.

Con la aplicación del enfoque Bottom-up, se pretende aprovechar el conocimiento y la experiencia de aquellos que están más cerca de la acción, lo que puede llevar a soluciones efectivas y sostenibles. Además, al involucrar a todos los niveles de la organización en el proceso de implementación, se fomenta un sentido de propiedad y responsabilidad compartida, lo cual puede incrementar la probabilidad de éxito a largo plazo.

“Como consecuencia de todo esto, se presenta la imagen de un proceso en el que los servidores públicos en el nivel de la calle no solo son los implementadores por excelencia, sino que también son activos re-formuladores de políticas” (López et al., 2020, p. 33).

En otras palabras, la teoría de implementación con un enfoque de abajo hacia arriba promueve la colaboración, la participación y la adaptabilidad de los beneficiarios y ejecutores, lo que puede llevar a una implementación más efectiva y con resultados estratégicos y coherentes con las realidades sociales identificadas en el proceso.

**Enfoques Top-Down y Bottom-up en el proceso de implementación de la política pública de vendedores informales periódicos de la Feria Las Aguas.**

La división político-administrativa en Colombia, por disposición de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República, institución encargada de ejercer control político, representar las regiones de la Nación y legislar. Por esta última función, expide la ley de ordenamiento territorial que reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental de las regiones del país.

Su objetivo es crear instrumentos para superar la descompensación en el territorio y propiciar acceso equánime en condiciones dignas y equitativas para todos, buscando reducir las desigualdades por medio de oportunidades y beneficios (Ley de ordenamiento territorial, 2014).

Una de las principales problemáticas que se han identificado en las regiones de Colombia es el trabajo informal y el desequilibrio económico y social que durante décadas ha representado esta actividad. Por consiguiente, como parte del desarrollo territorial de la nación y en el marco de un proceso de construcción colectiva, en el año 2019 se expide la Ley 1988, con el objetivo de instituir los lineamientos para la formulación de la política pública de los vendedores informales, y generar un desarrollo institucional en los territorios para este grupo poblacional.

Esta política se lleva a cabo mediante planes, programas y proyectos con enfoques específicos de acuerdo con las demandas de la población beneficiaria y el contexto de los territorios. Dado que, las circunstancias de un municipio, ciudad, distrito especial o, de las 20 localidades de Bogotá, son disímiles en cada uno de sus componentes.

Por esta razón, en este trabajo de investigación se hará un estudio de caso de las condiciones de los vendedores informales periódicos, de venta de antigüedades y productos de segunda mano que desarrollan sus labores en la feria permanente de Las Aguas.

Lo anterior, considerando que la expansión de la actividad comercial informal en el centro histórico y turístico de Bogotá requiere que los programas que se ejecuten para cumplir la política se implementen de forma distinta, no solo por las condiciones de la población. Si no también, de la gestión del espacio público, factor determinante al momento de la implementación de la política y una de las principales dificultades gubernamentales que se presentan en la etapa de ejecución.

Según las circunstancias gubernamentales y poblacionales de las regiones, es posible aplicar una de las teorías o las dos, según el contexto. Para los autores que se han referido, la decisión se ajustará al enfoque del investigador y a las circunstancias propias de las regiones. En el caso de Oakland, la teoría predominante fue Top-Down. Para los autores, el proceso de implementación debe fundamentarse en un plan de acción mediante el cual se prevé la participación de los diseñadores y formuladores desde un enfoque de arriba hacia abajo, lo cual facilita la identificación de las posibles deficiencias de la política y ajustarlas desde las bases. Esto requeriría acciones inmediatas y reformas contundentes que, a su juicio, tendrían un impacto positivo en los potenciales beneficiarios (Pressman & Wildavsky, 1998).

Este tipo de intervención es un proceso centralista que adopta como referencia un enfoque legalista, cuyas características fundamentales son el contexto político, los medios económicos y, en última instancia, los ciudadanos.

De este modo, el estudio de implementación desde un enfoque Top-Down pretende abordar los problemas de la política pública desde un sistema formal burócrata. Comenzando por la toma de decisiones y el análisis del alcance de sus objetivos, y concluyendo con el impacto de la política y la reforma a partir de los resultados y la intervención directa de los formuladores.

Enfoque que, aplicado en el caso de la política pública de vendedores informales periódicos, indica que el Gobierno Central a través de la administración distrital de la ciudad de Bogotá. Serán los responsables de la implementación y evaluación de la política pública y quienes controlarán, en cada una de sus fases, los aciertos y falencias que resulten de los programas que se ejecuten para su cumplimiento.

No obstante, esta perspectiva no ayuda a entender la reformulación de política ni cómo se aprende de los errores, toda vez que ignora las acciones, estrategias y diagnósticos que los beneficiarios de los programas, funcionarios, particulares y académicos pueden aportar para su reformulación, desconociendo la descentralización administrativa y autonomía local.

De lo anterior, no es factible afirmar que la teoría de implementación Top-Down no funcione o que sea menos efectiva en comparación con el enfoque Bottom-up. Se puede afirmar que este enfoque centralista de implementación se limita únicamente a factores asociados a procesos organizacionales, políticos y tecnológicos rígidos, que pueden ser o no efectivos en función de su orientación, sin embargo, no considera la experiencia y conceptos de los ciudadanos beneficiarios o sociedad vinculada como fuente principal del proceso de implementación.

Razones por la que, en esta investigación, se tomará la teoría de implementación Top-Down, como base para el análisis normativo de la elaboración de la política pública y para identificar la articulación de los objetivos estratégicos de los programas y proyectos, con las necesidades y demandas de los trabajadores informales.

Por otra parte, el proceso de implementación, desde el enfoque Bottom-up, forma parte del nivel inferior de este proceso y se centra en la relación entre los ejecutores directos y los beneficiarios de la política pública. Este enfoque teórico se orienta en un análisis retrospectivo del comportamiento de la política pública y de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.

(Pardo, (2018) se fundamenta en la percepción de los burócratas del nivel más bajo y de los ciudadanos beneficiarios, con el propósito de identificar los problemas desde un punto de vista individual y subjetivo

Este enfoque retrospectivo de la implementación sostiene que, cuando se conocen de primera mano los problemas que resultan del proceso de implementación, es posible incidir positivamente en cambios de perspectivas y nuevos enfoques de los programas. Logrando un diagnóstico y comprensión de la realidad social, política y económica de los beneficiarios de la política pública. Además, de incidir en las decisiones que desde el nivel central deben adoptarse para superar las problemáticas y cumplir los objetivos de la política pública.

En ciertas circunstancias, esta teoría fue rechazada por enfocarse exclusivamente en el estudio de abajo hacia arriba, desconociendo en algunos aspectos la relevancia de las decisiones que deben adoptarse desde lo central, en particular, cuando se requieren cambios normativos o soluciones financieras, circunstancias que desde lo local no siempre se solucionan.

En resumen, se puede inferir que las teorías Top-Down y Bottom-up, para el análisis de la etapa de implementación de política pública, presentan debilidades y fortalezas. La primera se fundamenta en el centralismo y la exégesis de la norma, mientras que la segunda, se concentra en

la resolución del problema a solventar, considerando las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

Según lo anteriormente mencionado, en este trabajo de investigación se examinará el progreso de la implementación de la política pública de vendedores informales periódicos de la feria permanente de Las Aguas, aplicando el enfoque teórico Bottom-up. Mediante el cual, se pretende comprender la dinámica local y las demandas de los beneficiarios o afectados por la política, aplicando la teoría de esta forma:

Desde el punto de vista de abajo, conocer la percepción de los vendedores informales periódicos objeto de la muestra, en relación con los niveles de bienestar y confianza, fortalezas, deficiencias o dificultades de los programas que se llevan a cabo para alcanzar los objetivos de la política a través del programa de ferias permanentes.

Desde la perspectiva de arriba, identificar la articulación entre los objetivos estratégicos de la política pública de vendedores informales, ante demandas y situaciones actuales de la población de trabajadores informales periódicos. Para lograr esto, se identificarán las relaciones y responsabilidades de los sectores y entidades involucradas en la implementación de la política pública mediante el programa de ferias permanentes, entre ellos: el Instituto para la Economía Social – IPES, la Alcaldía Mayor, los Órganos de Control Distritales y el Gobierno Nacional.

## **Marco Conceptual**

El vendedor informal. Es un aventurero, un emprendedor, un rebelde que quiere ser su jefe y un hombre o mujer sin oportunidades reales de trabajo digno y sustento sostenible para su (Autoría propia)

### **Política Pública**

De acuerdo con quien redacta estas líneas, se trata de reconocer las fortalezas y debilidades de un Estado enfocando la creación de proyectos y programas específicos en atención a las demandas sociales, económicas y culturales de la población, apartándose del utilitarismo y el aprovechamiento individual o colectivo parcial.

### **Vendedor periódico**

Según el CONPES 33, son las personas que llevan a cabo sus actividades en días específicos de la semana o del mes y pueden trabajar en determinadas horas del día en jornadas inferiores a las ocho horas.

### **Mínimo vital**

El mínimo vital comprende las sumas necesarias para satisfacer en condiciones de dignidad humana las necesidades fundamentales de una persona. De esta manera, la idea de un mínimo de condiciones de vida adecuadas (vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no está vinculada únicamente con una evaluación numérica de las necesidades biológicas mínimas para satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus condiciones de vida.

### **Empleo Informal**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) describe el trabajo informal como: Todo trabajo remunerado que no está debidamente registrado, regulado o protegido por normas legales, así como también el trabajo no remunerado realizado en una organización que genera ingresos. Los trabajadores informales carecen de contratos de trabajo, seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

### **Vendedor ambulante**

Para la Organización Internacional de Trabajo (2001), “Los vendedores ambulantes, también conocidos como *comerciantes ambulantes* o *vendedores callejeros*; son parte de una categoría de trabajadores sumamente visible que siempre ha existido, pese a las iniciativas frecuentes para reprimirlos” (p.2).

Según lo establecido en la Ley 1988 de 2019, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública, los vendedores informales son; “Las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominaran vendedores informales”.

### **Venta ambulante**

La actividad de venta ambulante se puede definir como el oficio desarrollado en diversos ámbitos públicos, y puede variar en función del tipo de producto ofrecido. En general, se trata de una labor de tiempo parcial que se ofrece productos elaborados en hogares o comercializados en función de la temporada. Según la Organización Internacional de Trabajo (2001), la venta

ambulante “[...] la puede llevar a cabo una sola persona o puede ser una franquicia de una empresa de venta ambulante más grande. Puede ser una estrategia de supervivencia o parte de una actividad comercial importante [...]”. (p.2).

### **Vendedor ambulante**

Se trata de aquellos que llevan a cabo su labor por medio de diversas expresiones artísticas u ofrecen sus servicios recorriendo las vías y otros espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus habilidades, un dispositivo móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías (Ley de formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales, 2019, p.1).

### **Vendedor semiestacionario**

Se trata de aquellos que llevan a cabo su labor recorriendo las vías y otros lugares de uso público, estacionándose de forma transitoria en un lugar, con la posibilidad de trasladarse a otro espacio distinto en un mismo día, utilizando dispositivos, como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías (Ley de formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales, 2019, p.1).

## Metodología

La investigación cuantitativa es un procedimiento deductivo y secuencial que se distingue por medir fenómenos a través de estadística y prueba de hipótesis, cuyas ventajas se enfocan en la generación de resultados y predicciones de fenómenos. (Sampieri, Collado, & Lucio, 2014)

El propósito del análisis del proceso de implementación de la política pública de vendedoras y vendedores informales. Se fundamenta en describir las bases normativas que influyeron en la elaboración de la política pública, identificar la coordinación de los objetivos estratégicos de los programas y proyectos que la desarrollan y, desde la perspectiva de la calle, conocer los factores de éxito y debilidades de la política. Por medio de un estudio de caso del programa, ferias institucionales permanentes, para los vendedores informales periódicos de la feria Las Aguas.

Se tiene como punto de partida que, las bases normativas de la política pública de vendedores informales en Bogotá D.C., comenzaron en 1972, cuando se establecieron medidas dirigidas a la economía popular en el ámbito territorial. A partir de esta época, los gobiernos territoriales implementaron y ejecutaron diferentes programas y proyectos enfocados en la población de vendedores informales.

En lo que respecta al programa que se ejecuta en la Feria Las Aguas, es una alternativa de fortalecimiento comercial que focaliza su atención en vendedores informales, periódicos de antigüedades y productos de segunda mano. Asimismo, se trata de una opción de atención para la población caracterizada como vendedora informal en la herramienta misional HEMI y de registro individual RIVI, que dispone del Distrito para tal propósito.

Por lo tanto, el procedimiento metodológico para darle respuesta a los objetivos es el siguiente:

### **Estrategia para el estudio.**

Con el fin de examinar el proceso de implementación de la política pública se aplicó el enfoque Top-Down que asume el estudio de implementación desde una perspectiva general de la política pública y se fundamenta en la asociación entre la formulación de metas y objetivos, y las acciones llevadas a cabo mediante una cadena causal y de lógica vertical que forma parte de entidades gubernamentales.

Asimismo, la teoría de implementación Bottom-up, que se enfoca en la identificación del procedimiento de implementación de la política pública de vendedores informales periódicos, a partir de la memoria de los participantes del programa. Con este enfoque se pretendió aprovechar el conocimiento y la experiencia de aquellos que están más cerca de la acción, lo que permitió tener llegar a conclusiones más cercanas a la realidad de lo que vive el grupo poblacional beneficiario del programa.

Teniendo en cuenta la identificación y categorización de los hechos y sucesos históricos y, las dimensiones objetivas y subjetivas del programa de ferias permanentes desde una perspectiva de bienestar y confianza de los beneficiarios.

El enfoque de la investigación aplicado es cuantitativo, a través del cual, se identificó las principales problemáticas para la implementación de la política para vendedores informales periódicos, las gestiones adelantadas por las entidades responsables de la administración distrital y entidades públicas de orden nacional. Con el fin de establecer pautas de comportamiento en el proceso de implementación y probar la teoría planteada. El análisis cuantitativo se enfocó en la

sistematización de vivencias. Es decir, el estudio del programa de ferias permanentes a partir de la percepción de los beneficiarios.

De este modo, el tratamiento de la información mediante las experiencias podría considerarse como un proceso de reflexión particular y colectivo, en el cual se lleva a cabo una identificación práctica del programa, lo que genera una perspectiva crítica y forma de exponer nuevos juicios respecto del avance en la implementación de la política pública con el programa de ferias institucionales.

En este ejercicio, se empleó la técnica de análisis cuantitativo de encuesta de bienestar y confianza. Mediante la cual se evaluó el impacto del programa de ferias permanentes en el bienestar subjetivo de los beneficiarios y, en consecuencia, la confianza depositada por los vendedores periódicos encuestados, acerca de la forma en la que se ejecuta el programa por parte de la institucionalidad.

Se elaboró un cuestionario compuesto por tres secciones: la primera se centró en identificar de manera demográfica a la población objeto de la muestra, la segunda se planteó cuestiones relacionadas con la implementación de la política pública desde el punto de vista del bienestar subjetivo de los beneficiarios. La última, se centró en el análisis de la implementación desde el punto de vista de la confianza, en las acciones justas y transparentes por parte de las autoridades, la percepción de seguridad en la feria y su confianza en la que la situación económica mejorará a largo plazo como consecuencia de su labor en la feria.

La técnica de recolección de información se centró en abordar a los vendedores informales periódicos de la feria permanente de Las Aguas. Se empleó un alcance descriptivo y explicativo, utilizando principalmente la estadística matemática a través de ciertos tipos de variables específicas como fuente de procesamiento.

Por último, la diligencia de la encuesta se realizó de forma documental. Tras la recopilación de las respuestas, se cargó la información en un archivo Excel mediante el cual se procesó la información en tablas dinámicas y gráficos.

### **Construcción de hipótesis y variables de investigación**

Se planteó una hipótesis correlacional y dos variables, mediante las cuales se pretende establecer el vínculo entre estas, cómo están asociadas y un nivel predictivo o parcialmente explicativo del programa de ferias permanente como parte de la estrategia de implementación de la política pública de vendedores informales.

#### **Hipótesis correlacional:**

A mayor implementación de la política pública de vendedores informales a través de programas con enfoques específicos, habrá un menor porcentaje de comercio informal y atraso en la ejecución de la política pública.

#### **Variables:**

(V1) Avance en la implementación de la política pública mediante programas y proyectos.

(V2) Nivel de satisfacción de la política pública en los componentes de bienestar y confianza de los vendedores informales periódicos de la feria de Las Aguas.

### **Procesamiento y generación de información en el estudio de caso**

La recopilación de datos se fundamenta en la medición de las variables establecidas. Para ello, se recopilará la información mediante una investigación descriptiva en la cual se examinará la información compilada en relación con los objetivos planteados, validando los resultados con

características distintivas del proceso de implementación. Tales como: la participación de los beneficiarios de la política pública y el reconocimiento de los posibles problemas.

**Unidad de muestreo:** La población o universo de análisis fue el grupo de vendedores informales periódicos que desempeñan sus labores en la Feria Permanente de las Aguas, que se lleva a cabo los domingos y lunes festivos del año en la Carrera 3 No. 17-02 en la Localidad de la Candelaria. De acuerdo con los informes oficiales emitidos por el Instituto para la Economía - IPES, la feria de las aguas tiene una capacidad de 200 puestos, lo cual indica que el conjunto de vendedores periódicos que realiza sus labores en este lugar alcanza la cantidad de doscientos.

**Muestra.** La muestra proyectada fue de cien (100) vendedores periódicos de la feria de Las Aguas, equivalente al 50 % del universo de la población. No obstante, el resultado del trabajo en campo arrojó un total de 48 vendedores informales que aceptaron documentar sus respuestas, es decir, aproximadamente un 25 % de la población que desempeña sus tareas en este lugar.

También, es importante destacar que se entabló un diálogo cercano y abierto con aproximadamente 50 vendedores y vendedoras, quienes escépticos con la dinámica, conocieron el cuestionario, respondieron las preguntas, pero que por su seguridad (en esos términos lo manifestaron), decidieron no dar consentimiento para documentar sus consideraciones. Por este motivo, esta información será referida de manera general y como un respaldo a los datos que cuentan con el debido soporte.

De las conversaciones con los vendedores en las aproximadamente diez (10) visitas a la feria Las Aguas, se determinó que la población no estaba dispuesta a proporcionar información acerca de su labor de manera escrita, sí verbal. Dado que la mayoría de las personas con las que se tuvo un primer acercamiento y una conversación sobre el propósito académico de la encuesta,

mostraron su descontento ante las frecuentes solicitudes de información acerca de su labor y vida, acompañadas de supuestos beneficios que no han recibido.

También manifestaron que la administración distrital disponía de la información necesaria para apoyarles y no lo estaba llevando a cabo, que llevaban años pidiendo ayudas en salud, alimentación, vivienda, educación y empleos. Por consiguiente, no estaban dispuestos a proporcionar datos o sus nombres. No obstante, se pudo establecer una comunicación con el 90 % de las personas presentes durante las visitas, quienes leyeron las preguntas del cuestionario o solicitaron que se las mencionara y daban su opinión al respecto, sin permitir el registro.

Otro factor que incidió en la recolección de la información fue, las insistentes preguntas de funcionarios que permanecen en la feria y que pasan dos veces al día por los puestos de los vendedores con unas planillas que estos deben diligenciar. Estas personas, manifestaron que este no era un lugar para desarrollar actividades académicas y que la información que se recolectara era discrecional de cada vendedor que quisiera proporcionar algún dato, no de la Administración Distrital.

Estas circunstancias incidieron notablemente en la selección del tamaño de la muestra que, sin duda, no es representativa del universo de la población, debido a las restricciones en el acceso a la información y, podría afectar en la generalización de los resultados. A pesar de ello, el resultado de la investigación teórica y práctica, a través del conocimiento de las historias individuales de los vendedores que no dieron su consentimiento, para registrar sus respuestas y las de las personas que sí lo hicieron. Evidenció la problemática en la implementación de la política pública y, en consecuencia, se decidió llevar a cabo este trabajo de investigación de manera objetiva con el propósito de poner de presente una problemática actual y responder los objetivos planteados.

El trabajo de campo resultó tener un gran éxito, toda vez que se consideró la participación real y sustantiva de los comerciantes informales periódicos, y por medio de sus respuestas se identificó y categorizó los sucesos y acontecimientos históricos, así como las dimensiones objetivas y subjetivas del programa de ferias permanentes, desde una perspectiva de bienestar, confianza y transparencia de los beneficiarios hacia el programa.

**Tipo de muestra.** El método empleado es la muestra por conveniencia, conformada por la población de vendedores informales periódicos de la feria Las Aguas presentes al momento de aplicar el cuestionario. El objetivo de este tipo de muestra es localizar a las personas que muestren interés y consientan proporcionar la información requerida, con el objetivo de alcanzar el mayor número de la población beneficiaria e identificar los casos más representativos.

## **Resultados y Discusión**

Las normas que regulan el espacio público y la venta informal, se presentan más como una espada que como una defensa para los rebuscadores en Bogotá. Laura Porras Santillana (Giraldo, 2017)

### **Bases Normativas que influyeron en la elaboración de la Política Pública de Vendedores**

#### **Informales.**

##### ***Gobierno Nacional***

La Constitución Política de 1991 no contempla una definición específica para el comerciante o el vendedor informal. No obstante, representó una significativa transformación en la garantía de los derechos sociales, económicos, culturales y los derechos fundamentales que están inmersos en el desarrollo de los tres primeros. Con un énfasis especial en la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico, desde la perspectiva de la inclusión social, derecho al trabajo, al mínimo vital y por el lugar en el que se desarrolla la venta informal, al uso y destinación del espacio público.

La Carta Magna sostiene que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, basado en el interés general del individuo y fundamentado en la dignidad humana, establece una variedad de derechos fundamentales, siendo el derecho al trabajo el eje primordial para la estabilidad del Estado y la subsistencia de las personas que lo conforman. En el artículo 25 se establece como una obligación social que se encuentra protegida integralmente por el Estado, señalando que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” Constitución Política (1991).

Esto implica que, tanto en el ámbito público como en el privado, deben tenerse en cuenta los principios constitucionales que garantizan la igualdad, dignidad, mínimo vital y la integridad física y moral de los trabajadores. De ahí surge la relevancia del desarrollo e implementación de la política pública para los comerciantes informales, a través de la cual se pueden asegurar condiciones materiales relevantes para el desarrollo económico, inclusión social, supervivencia digna y autónoma en el ámbito de la actividad informal. Asimismo, regular, entre otros aspectos vinculados a dicha actividad, la utilización y aprovechamiento del espacio público.

Uno de los elementos fundamentales para el ejercicio de la venta informal es el espacio público, un lugar de encuentro entre iguales y que ha sido el foco de disputas entre los vendedores informales y la institucionalidad. En este aspecto, el artículo 82 de la Carta Política establece que es obligación del “Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” Constitución Política (1991).

El carácter informal de las ventas en el espacio público se debe a diversas circunstancias, tales como; la insuficiencia de oportunidades de empleos formales asociada al nivel de desarrollo de la economía, los requisitos para acceder al registro mercantil, el costo excesivo del arriendo de los locales comerciales, la nula o baja formación académica, y a partir de la década de los ochenta, la violencia que provocó el desplazamiento forzado de miles de familias que encontraron en la venta informal una alternativa de sustento para sus hogares y, la migración, asociada a escenarios de tipo político, sociocultural, demográfico y económico.

Desde los años treinta del siglo pasado, se inició la regulación del ejercicio de venta informal en el espacio público con el objetivo de reglamentar este ejercicio. Se estableció la

noción jurídica del espacio público a partir del Acuerdo 37 del año 1932, mediante el cual se instituyeron requisitos para realizar su labor y requisitos en el caso de ocupar el espacio público en lugares de gran afluencia de personas.

A partir de esta regulación y con el progreso de la ciudad, los Gobiernos Distritales prosiguieron con el marco regulativo de venta informal, y mediante los Decretos 76 de 1950, 573 de 1957 y 227 de 1964. Se procedió a la reglamentación de la profesión de vendedores ambulantes, se establecieron requisitos para el registro individual y licencia de ellos, limitaciones para la ocupación del espacio público y prohibiciones en lo que se refiere a la manipulación de artículos y alimentos destinados al consumo humano, el trabajo infantil y la venta de determinados productos en lugares particulares de la ciudad.

Una vez establecidas estas normas, y con las dinámicas del crecimiento de la ciudad y, en consecuencia, el comercio informal, se reglamentó con más rigor la destinación del espacio público, su uso, conservación y mantenimiento. La Ley 9 de 1989 adicionada por la Ley 388 de 1997, reconoce que el espacio público es un "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por ende, los límites de los intereses individuales de los habitantes". (Ley 9 de 1989, artículo 5).

La evolución normativa continúa en el ámbito nacional y territorial a través de la Ley 1421 de 1993, que establece las atribuciones de los alcaldes y el concejo en relación con el espacio público, así como la responsabilidad individual del manejo y convivencia en este. Asimismo, con la Ley 1801 de 2016 se establecen principios para la integración y la seguridad en el espacio público.

Como consecuencia del marco regulatorio para vendedores informales y del espacio público, se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, que incluye en el capítulo 6, lineamientos para adoptar la Política Pública de Vendedores Informales, que, de acuerdo con el artículo 2.2.9.6.1, tiene como finalidad fundamental:

... ser una herramienta para el desarrollo de soluciones a la situación de precariedad de este sector y apunta a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas hacia condiciones de igualdad y equidad, disminuyendo los niveles de pobreza y desigualdad. Mejorar las condiciones para la inclusión de la población trabajadora informal en el aprovechamiento del espacio público, y reconociendo la necesidad de conciliar dos derechos fundamentales en constante conflicto, por un lado, el derecho al trabajo y al mínimo vital, y por otro, el derecho al gozo del espacio público. (Decreto 1072 de 2015).

En consecuencia, se expidió la norma que establece los criterios para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores. Con el propósito de establecer los principios generales para la elaboración de la política destinada a los vendedores informales, de garantizar los derechos a la dignidad humana, el mínimo vital, el trabajo y la convivencia en el ámbito público. (Ley 1988 de 2019).

En concordancia con lo establecido en la normativa:

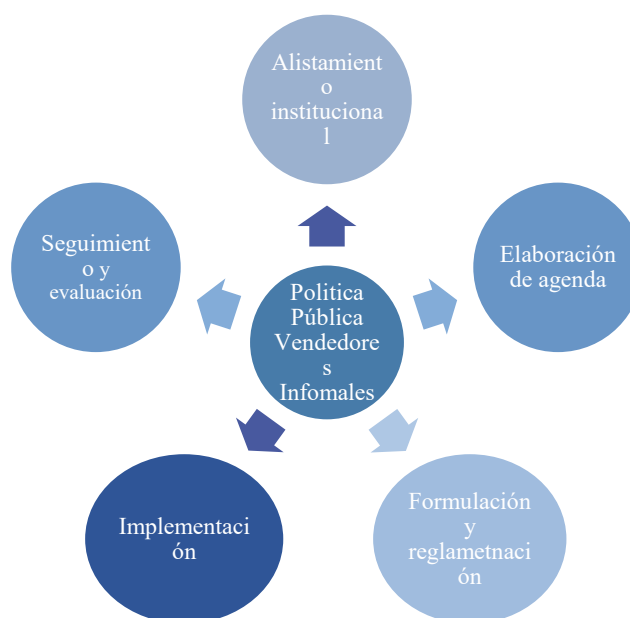
La Política Pública de los vendedores informales, constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público. Por lo que, para los efectos de la ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales (Ley 1988 de 2019, Artículo 2).

Además, a los vendedores informales se clasifican en cinco categorías a partir de la función del trabajo que desempeñan, la temporalidad, actividades que realizan y los bienes y servicios que ofrecen, de la siguiente manera: i) vendedores ambulantes, (ii) vendedores semiestacionarios, (iii) vendedores estacionarios, (iv) vendedores periódicos y (v) vendedores ocasionales (Ley 1988 de 2019).

Tras la publicación de la Ley, el 23 de junio de 2020, el ministro de Trabajo emitió la Resolución 1213 de 2020, la cual reglamenta los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública en concordancia con los lineamientos de la ley de 2019. Se expone el plan de ejecución, la metodología para la formulación y el ciclo de la política pública en cinco fases. A continuación, se detallan:

### Figura 1

#### *Ciclo de la Política Pública de Vendedores Informales*



*Nota.* Esta figura muestra el ciclo de la política adaptado de la Resolución 1213 de 2020, del 23 de junio de 2020, anexos 1 y 2. *Fuente.* Autoría propia.

Con el propósito de llevar a cabo las cuatro primeras fases, alistamiento, agenda, formulación, reglamentación e implementación, se estableció un plan de ejecución a partir de junio de 2020 hasta agosto del mismo año. La quinta fase de evaluación y seguimiento, se llevó a cabo desde el mes de agosto de 2020, y duraría hasta terminar la ejecución de la política. No obstante, a pesar de estos criterios, hasta el 16 de mayo de 2022, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 801 de 2022, el cual adopta la Política Pública de Vendedores Informales con el objetivo de “garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público”, (Decreto 801 de 2022). Con un ámbito de aplicación nacional y enfocado en toda la población de vendedores informales.

En el mismo año 2022, los Ministerios del Interior y del Trabajo, publicaron el anexo técnico No. 4 como parte integral del Decreto 1072 de 2015 y del Decreto 801 de 2022. En este documento, se establece la (PP) para vendedores informales en Colombia, se describe la situación actual de los comerciantes informales, así como los desafíos que enfrenta la política pública, proponiendo objetivos y estrategias para optimizar las condiciones de trabajo en el sector informal (Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo, 2022).

Según el anexo, el propósito general de la (PP) se establece en tres ejes fundamentales: (i) reducir la informalidad laboral, (ii) disminuir la conflictividad por el uso del espacio público y (iii) aumentar el impacto de los programas destinados a los vendedores informales. En este contexto, se presentan las estrategias y líneas de acción para cada eje, que incluyen la financiación, el seguimiento y la evaluación de la política. También, se detallan los

procedimientos de seguimiento y evaluación que se llevarán a cabo para evaluar la efectividad de la política (Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo, 2022).

En consecuencia, las disposiciones previas forman parte de la regulación que el Gobierno Nacional inició desde los años 30, y estableció las condiciones para que los entes territoriales, en virtud de la descentralización administrativa, implementaran la (PP) de vendedores informales y las regulaciones que se ajusten a las dinámicas propias de cada región.

### ***Gobierno Distrital***

Las bases normativas de la política pública de vendedores informales en Bogotá D.C., comenzaron en 1972, cuando se establecieron medidas dirigidas a la economía popular en el ámbito territorial. En aquel entonces, se creó un fondo de ventas populares mediante el Acuerdo 25 de 1972, el cual determinó como objetivo de la junta directiva la elaboración de políticas y programas enfocados en fomentar la creación de mercados populares (Acuerdo 25, 1972).

Los estatutos de la Junta Directiva del Fondo de Ventas Populares fueron aprobados por la Resolución 3 de 1977, la cual estableció que uno de los objetivos del Fondo era obtener recursos financieros destinados a programas relacionados con vendedores ambulantes y estacionarios (Acuerdo 25, 1972).

Las regulaciones continuaron con Proyectos de Acuerdo y Resoluciones enfocadas en la preservación y utilización del espacio público. Por lo tanto, la normativa que ostenta mayor relevancia en cuanto a los derechos de los vendedores informales y la armonización de estos con el espacio público es el Decreto Distrital 098 de 2004, por medio del cual se clasifica a los vendedores informales en función del nivel de afectación del espacio público e impacto de su

actividad en: vendedores informales estacionarios, semiestacionarios y ambulantes (Decreto 98, 2004).

Asimismo, se establece una clasificación adicional en relación con la periodicidad con la que desempeñan sus labores. En este grupo se encuentran los vendedores informales, permanentes, periódicos y ocasionales o de temporadas (Decreto 98, 2004).

Con un marco regulatorio establecido en cuanto a la clasificación de los vendedores informales en el Distrito Capital, en 2020, la Administración Distrital, mediante el Acuerdo Distrital 769 de 2020. Declaró que el tercer jueves de febrero de cada año, se realizará un reconocimiento público a las "personas dedicadas a las ventas informales, como medida para reivindicar y garantizar el derecho constitucional y fundamental al trabajo de todas aquellas personas que desarrollan esta labor como medio principal de subsistencia" (Acuerdo 769, 2020, p.1). La conmemoración se ha llevado a cabo durante cada año, con la participación de miembros de los concejos locales de vendedores informales, de la academia, del Instituto para la Economía Social-IPES, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Integración Social y las Alcaldías Locales.

Pese a las discusiones que se llevaron a cabo durante décadas en relación con la venta informal y los derechos fundamentales de los vendedores informales, solo hasta el 2021 y con ocasión a la obligatoriedad impuesta por el Gobierno Nacional en la Ley 1988 de 2019 y demás normas referidas, la administración distrital impulsó la iniciativa normativa para la expedición Acuerdo 812 de 2021, en el cual se establecen unas reglas para la formulación de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales, cuyo objetivo principal es; cumplir los lineamientos regulatorios de la Ley 1988 de 2019, Principalmente velar y “procurar los derechos a la dignidad

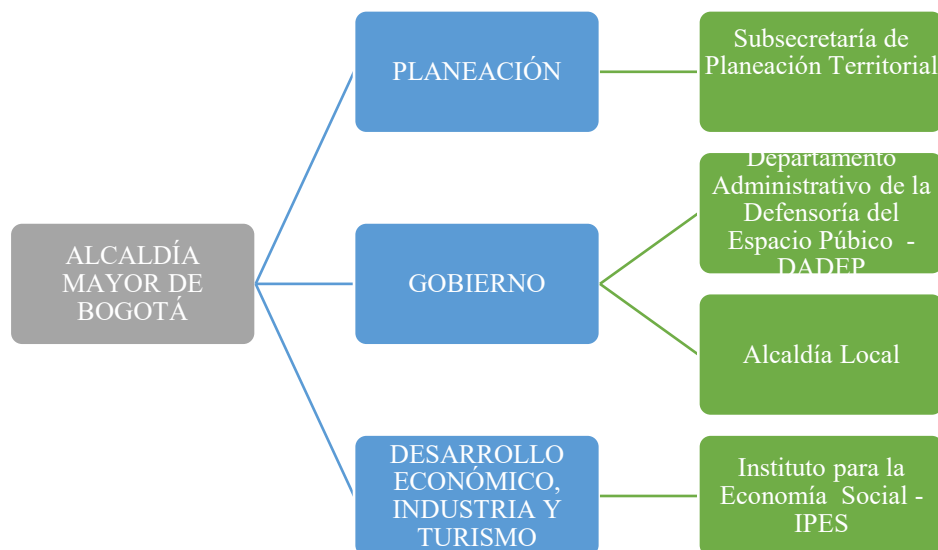
humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público de las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios como vendedores informales” (Acuerdo 812, 2021, p. 1). Además, de la regulación y aprovechamiento económico del espacio público en el que desarrollan su actividad.

En resumen, la administración Distrital acordó una serie de responsabilidades con relación a la elaboración, socialización, ejecución e implementación de la Política Pública de vendedores informales. Los compromisos deberían ser asumidos por las entidades del sector central de esta que conforman la estructura general del Distrito, y que, mediante planes, programas y proyectos, tienen la responsabilidad y competencia de materializarlas en la población de vendedores informales presentes en las 20 localidades.

A continuación, se presentan las entidades encargadas de la ejecución e implementación de la Política Pública de Vendedores Informales en Bogotá D.C., según el Acuerdo 812 de 2021 y funciones y competencias de los sectores de la Administración Distrital.

**Figura 2**

*Principales entidades responsables de la ejecución e implementación de la Política Pública en el Distrito Capital*



*Nota.* Esta figura muestra la estructura general del Distrito Capital de acuerdo con el artículo 12 del Acuerdo 812 de 2021. *Fuente.* Autoría propia.

El ente rector encargado de llevar a cabo la política pública de vendedores informales en el Distrito Capital es la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la cual debe ser implementada por las entidades del sector central de la Administración Distrital, que conforman la estructura general del Distrito y tienen una conexión directa e indirecta con la política.

De acuerdo con la figura, la Secretaría de Planeación es la responsable de la planificación socioeconómica del Distrito Capital, a través del desarrollo de las políticas sectoriales y poblacionales, de la planeación de la economía urbana y de la inversión de los planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local que ejecutan las veinte Alcaldías Locales. Asimismo, es la Secretaría Técnica del Consejo Distrital de Política Económica y Social que se encarga de

coordinar los esfuerzos distritales en materia de política pública para la elaboración, implementación y seguimiento a las políticas públicas distritales.

La Secretaría de Gobierno de Bogotá, en calidad de ente coordinador entre las políticas distritales y locales, tiene como objetivo garantizar el disfrute efectivo de los derechos. Mediante la adopción de una gobernabilidad efectiva que fomente la transformación de las demandas de la ciudadanía en políticas públicas, planes y programas efectivos y eficientes enfocados en grupos de interés particulares en el ámbito local, como es el caso de los vendedores informales.

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, como parte del sector Gobierno de la Administración Distrital, es una entidad que promueve una cultura de convivencia en el ámbito público, con garantías de uso y disfrute para todos. Una de las responsabilidades fundamentales de esta entidad, radica en la elaboración de políticas y planes relacionadas con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. Elemento fundamental para la ejecución e implementación de la política pública de vendedores informales.

Ahora bien, las políticas de desarrollo económico que se centran en la promoción y consolidación de empleo y nuevas formas de ingreso para emprendedores y ciudadanos en general, son impulsadas por la Secretaría de Desarrollo Económico y se llevan a cabo para la población de vendedores informales a través del Instituto para la Economía Social – IPES. El objetivo de este instituto es la creación de alternativas organizacionales, el crecimiento económico, el progreso de las condiciones sociales y la reducción de las desigualdades de la población que desempeña sus actividades en el ámbito informal.

En consecuencia, el sector de Desarrollo Económico y las entidades adscritas a este, son los responsables directos de la formulación e implementación de la Política Pública de vendedores informales en el Distrito.

De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que el Acuerdo 812 de 2021 fue la clave para que la Administración Distrital, en cabeza del Instituto para la Economía Social, iniciara el proceso de formulación de la política pública de vendedores informales. Se estableció como periodo máximo para la elaboración e implementación de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales dieciocho meses, desde el inicio de la ejecución del Acuerdo Distrital (Acuerdo 812, 2021).

En ese periodo, la administración distrital debía, entre otros temas, llevar a cabo el proceso de carnetización de los vendedores informales que forman parte del Registro Individual de Vendedores Informales – RIVI. Para ello, se estableció un plazo de seis meses posterior a la entrada en vigencia del acuerdo para que las Alcaldías Locales llevaran a cabo dicho proceso (Acuerdo 812, 2021). Asimismo, elaborar los documentos y normas necesarios para continuar con el proceso de implementación de la política pública.

En virtud de la implementación de las disposiciones del Acuerdo, el Instituto para la Economía Social - IPES, en marzo de 2023, presentó un documento que estableció las bases para la creación, identificación y diagnóstico de los factores estratégicos de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales. Este escrito exhibe un panorama general de la situación de los vendedores informales en Bogotá, identificando las dificultades que enfrentan y proponiendo soluciones integrales enfocadas en su dignificación como actores fundamentales de la economía popular.

Igualmente, el documento reconoce la complejidad de la situación y la necesidad de un enfoque integral que involucre a todos los actores relevantes. Se presentan ejemplos de buenas prácticas a nivel nacional e internacional que podrían ser adaptadas al contexto del Distrito Capital. Dado que, en el caso específico de Bogotá, las fuentes que caracterizan el comercio informal y la economía popular son: la diversidad de actores, la necesidad de reconocimiento y dignificación de los vendedores y la importancia económica que representa esta actividad para determinados sectores productivos de la ciudad (Instituto Para La Economía Social IPES, 2023).

La propuesta de este diagnóstico se fundamentó en un enfoque integral con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales de la política pública y, además, fortalecer la confianza en la institucionalidad. Esperando que, la política en el ámbito distrital contribuya a la construcción de una ciudad más justa e inclusiva, donde los vendedores informales se reconozcan como actores clave de la economía popular.

De acuerdo con ese análisis y normativa distrital relacionada, el 16 de noviembre de 2023, la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, publica el CONPES D.C. 32, denominado “Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores informales 2023 - 2035”.

El propósito del CONPES 32 consistió en fomentar la inclusión social y productiva de las y los vendedores informales, mejorar sus condiciones económicas y sociales, regular y ordenar el uso del espacio público; fortaleciendo la gestión y comunicación de la oferta institucional. Este documento presenta un plan de acción con cuatro resultados, 33 productos previstos para el año 2035, y seis políticas que abordan diversas áreas, tales como la formación, el acceso al crédito, la

organización del espacio público, así como la mejora de la comunicación y la participación (CONPES D.C., 2023).

El documento resaltó la importancia de la participación de diferentes actores, tales como los vendedores informales, las entidades distritales, la academia, y las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de formulación e implementación de la política. Asimismo, se detalló el monto necesario para llevar a cabo las acciones propuestas, destacando la relevancia de las asignaciones presupuestales de las entidades involucradas. (CONPES D.C., 2023).

El diagnóstico del CONPES y las bases para su construcción se fundaron en la caracterización realizada entre el año 2016 y agosto de 2019, “de este proceso se logró identificar más de 36.000 vendedores informales” (CONPES D.C., 2023, p. 56). Del resultado de este estudio se desagregaron algunos datos importantes de la población, en razón al grupo etario, sexo, etnia, discapacidad y lugar de residencia, los cuales brindaron un panorama mucho más amplio de las características de las y los vendedores informales en Bogotá.

La "Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales 2023-2035", constituye un hito fundamental para la inclusión y dignificación de este ámbito de la economía popular, ya que se fundamenta en un enfoque de derechos humanos que persigue superar la estigmatización y fomentar la inclusión de los vendedores informales en la sociedad.

La consecución del éxito de la administración distrital en la implementación de la política pública depende en gran medida de la participación activa de los comerciantes informales en la elaboración de los planes, programas y proyectos que se enfoquen en su actividad. Asimismo, de una caracterización y focalización de acuerdo con las dinámicas de las 20 localidades que conforman la Capital de la República.

## **Objetivos Estratégicos del Programa de Ferias Institucionales Permanentes a partir de las Necesidades y Demandas de los Trabajadores Informales.**

Báez y Hurtado (2016), publicaron un artículo en la revista *Cooperativismo y Desarrollo* de la Universidad Cooperativa de Colombia, en el que exponen el tema de vendedores informales de la localidad de Chapinero desde una perspectiva socioeconómica. De acuerdo con ellos, la informalidad laboral, se presenta como una realidad social que trasciende las directrices de un óptimo manejo del espacio público. Por consiguiente, resulta imperativo la implementación de políticas, planes, programas y proyectos que trasciendan los períodos de las administraciones Distritales y se centren en las dinámicas de la población informal. Con respecto a esto, señalan:

Se deben presentar o mejorar las propuestas que ha hecho el gobierno distrital para que los vendedores puedan salir de la informalidad y aunque han existido propuestas buenas, estas son dependientes de cada uno de los alcances, por lo cual la política cambia en cada administración, sin que exista un solo horizonte para mejorar esta situación. Se deben formular las propuestas [...] para incentivar la formalización de los vendedores (Rincón et al., 2016, p. 122).

Respecto a las propuestas presentadas por el Gobierno Distrital y objetivos estratégicos, que se centran en la reducción de la informalidad y en la implementación de las políticas públicas dirigidas al sector de vendedores informales. Desde el año 2022 hasta el año 2024, se han registrado en el Banco Distrital de Programas y de Proyectos de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., un aproximado de quince (15) proyectos de inversión liderados por el Instituto para la Economía Social – IPES. De estos, solo tres (3) se encuentran vinculados a la población de

vendedores informales, mientras que dos (2) se enfocan directamente en asuntos relacionados con el uso del espacio público. A continuación, se presentan los detalles:

**Tabla 1**

*Proyectos de Inversión relacionados con la población de vendedoras y vendedores informales.*

No	AÑO	NOMBRE DEL PROYECTO FICHA EBI-D
7772	2022- 2023	Implementación de estrategias de organización de zonas de uso y aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá.
7773	2022- 2023	Fortalecimiento oferta de alternativas económicas en el espacio público en Bogotá
7958	2024	Aprovechamiento del espacio público donde converge la población vendedora informal para fortalecer la economía social.
7950	2024	Fortalecimiento de la ruta de formación integral y orientación para el empleo para los vendedores de la economía informal.
7934	2024	Implementación de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales.

*Nota.* Esta tabla describe la información de las fichas de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D y el reporte de Programas y Proyectos publicado por el Instituto para la Economía Social – IPES. *Fuente.* Autor

Los proyectos de 2024 se registraron en el Banco Distrital de Programas y Proyectos en junio de 2024, por lo que apenas comienzan su fase de formulación; por consiguiente, sus efectos en la implementación de la Política Pública Distrital serán evidentes al finalizar el periodo 2025 de la actual administración Distrital. En consecuencia, el análisis se centrará en los proyectos del periodo 2022 hasta el primer trimestre de 2024.

La población objeto de los proyectos de inversión 7772 y 7773, fue de “36,944”.  
vendedores informales. Según la caracterización poblacional realizada por el IPES entre 2016 y

agosto de 2019, que se empleó como fuente primordial de información para la política pública distrital de vendedoras y vendedores informales y para la descripción y justificación de los proyectos (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020).

De acuerdo con la tabla 2, durante los años 2022 y 2023 se llevaron a cabo los mismos proyectos: el 7772, vinculado al programa general del Plan de Desarrollo Distrital, autoconciencia, respeto y cuidado en el espacio público. Y, el 7773, con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades para la integración social y productiva, está relacionado con el programa de cierre de barreras en el ámbito urbano y rural, así como con el espacio público y el fortalecimiento de las alternativas económicas en este (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020).

Al analizar estos proyectos, se puede apreciar que, la caracterización del problema que justifica la inversión, parte del uso indebido del espacio público. Debido a la excesiva ocupación de este, se ha constatado que, en localidades como Santa Fe y la Candelaria, el aprovechamiento económico de espacios destinados al disfrute de la población se ve afectado por la venta informal, lo cual incrementa la problemática de la informalidad laboral y el uso y disfrute del espacio público en condiciones equitativas y armónicas para todos.

De acuerdo con lo anterior, el Instituto para la Economía Social destaca la relevancia de impactar con las metas de los proyectos, a las “36,944” personas inscritas en la Herramienta Misional - HEMI, como vendedores informales. Por lo tanto, mediante el proyecto 7773 se proyectó llevar a cabo “4.690” procesos de identificación, caracterización y registro de vendedores informales. Por su parte, mediante el proyecto 7772, se aumentó la meta y se dispuso la aplicación de “14.826” procesos (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020).

La cifra de vendedores caracterizados se confirma con lo expuesto en el informe, Balance Social CBN 0021, del año 2023, por medio del cual, a través del cual, el Instituto para la Economía Social – IPES, informa que la población objeto de la política pública “de acuerdo con los datos recolectados en el diagnóstico de la política pública de vendedor informal, se extrae que según la Herramienta Misional Institucional - HEMI- se encuentran caracterizados 36.944 vendedores que ejercen actividades en el espacio público” (IPES, 2024, p. 10).

Para el Instituto para la Economía Social, este tipo de procesos se llevaron a cabo con el objetivo de incrementar el acceso a la oferta de las alternativas económicas en el espacio público y en zonas con destinación exclusiva. Se planearon realizar 125 ferias institucionales, tales como ferias permanentes, de temporada y virtuales, para beneficiar a “5.639 personas que se encuentran clasificadas en condición de alto grado de vulnerabilidad, adicionalmente a 2.408 personas clasificadas con media vulnerabilidad, para un total de 8.047 personas atendidas” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020, p. 2).

Se debían alcanzar estas metas al finalizar la administración del Plan de Desarrollo Distrital un Nuevo Contrato Social y Ambiental para Bogotá del siglo XXI 2021-2024, ya que se dispusieron los recursos necesarios para hacerlo, además de impactar con resultados las obligaciones del Gobierno Distrital en la implementación de la Política Pública de Vendedores Informales. Sin embargo, en el informe final de la Auditoría Financiera y de Gestión emitido por la Contraloría de Bogotá D.C., al Instituto para la Economía Social – IPES y el informe de cierre de la Auditoría de los Proyectos 7772 y 7773, presentado por la Oficina de Control Interno del IPES. Se encontraron resultados desfavorables que obstaculizaron la ejecución de los programas que integraron los proyectos; y, por consiguiente, dilación y falencias en la implementación de la

política pública de vendedores informales. (Instituto para la Economía Social, 2023). A continuación, se exhiben los hallazgos de los informes.

### **Falencias en la caracterización de vendedoras y vendedores informales**

Un informe de la Contraloría de Bogotá publicado en mayo de 2024 reveló irregularidades administrativas en el cumplimiento de las metas del proyecto 7772, lo que generó incumplimientos y retrasos en las metas establecidas desde el año 2022. En su informe, señala que este proyecto es una iniciativa relevante para la ciudad de Bogotá, ya que tiene como objetivo abordar la problemática de la informalidad en el espacio público desde una perspectiva integral (Contraloría de Bogotá D.C., 2024).

Con respecto a la meta 1 de caracterización de los vendedores informales la Contraloría comunicó hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control en el proceso, dado que se encontraron registros de personas “fallecidas con identificación cancelada por la Registraduría Nacional del Estado Civil” (Instituto para la Economía Social - IPES, 2024). Además, no se reportó el estado del proceso de caracterización.

La identificación y caracterización de los vendedores informales es un paso fundamental para abordar la problemática de la ocupación del espacio público en Bogotá. Esta información es crucial para la implementación de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales, así como para el diseño de planes y programas que fomenten la inclusión social y económica de este sector. Por consiguiente, los resultados reportados por la Contraloría tienen un impacto negativo en la población objeto, ya que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de las políticas y generan un impacto positivo en la ciudad.

En relación con el proyecto 7773, que juega un papel fundamental en la estrategia del IPES para la atención a los vendedores informales, al fortalecer las alternativas económicas para este sector. Al revisar las fuentes de información de ejecución del proyecto, no se encontró información detallada sobre las actividades o proyectos específicos que componen el proyecto. Se desconoce, por ejemplo, si se trata de programas de capacitación, apoyo al emprendimiento, el resultado de la caracterización de los vendedores informales u otras iniciativas enfocadas en promover la inclusión social y económica, brindar oportunidades para que este sector pueda acceder a una fuente de ingresos estable y mejorar su calidad de vida.

De acuerdo con la ficha EBI-D, uno de los programas de este proyecto, fue la realización de ferias permanentes, temporales o virtuales. Sin embargo, no se encontraron reportes de ejecución de las 125 ferias institucionales a las que se comprometieron. En el informe de la Contraloría, se evidencia entre otros asuntos, la presunta incidencia fiscal y disciplinaria por la duplicación en el pago de un contrato de obra que tenía como objetivo llevar a cabo actividades de obra y mantenimientos en algunas plazas de mercado (Contraloría de Bogotá D.C., 2024). Teniendo en cuenta este hallazgo, se presentó un plan de mejoramiento del proyecto con el objetivo de asegurar que el IPES cumpla con sus objetivos de conformidad con el plan de inversión y ejecución establecido en el proyecto.

El proyecto 7773 se complementa con el proyecto 7772, dado que los dos son ejes fundamentales para la ejecución de la Política Distrital de Vendedores Informales y para abordar de manera integral la problemática de la informalidad en el espacio público. Sin embargo, ninguno de los proyectos ha impactado en la etapa de implementación de la Política Pública, ya que, según el informe emitido por la Contraloría al 31 de diciembre de 2023, la política se

encontraba en su fase inicial de implementación de los productos proyectados para ese período (Contraloría de Bogotá D.C., 2024).

Por consiguiente, es esencial una planificación adecuada y un seguimiento minucioso que garantice el cumplimiento de los objetivos y la eficacia en la gestión de los proyectos, especialmente en lo que respecta al control del cumplimiento de las metas y la ejecución física y financiera, lo cual garantice un impacto en la fase de implementación de la política pública distrital.

### **Falta de estrategias, manejo y control de las ferias Permanentes**

En junio de 2023, la Oficina de Control Interno del Instituto para la Economía Social, notificó el informe de cierre de auditoría de los proyectos 7772 y 7773. Este informe se centra en evaluar las metas de los proyectos, tales como la caracterización de la población de vendedores informales y la realización de las 125 ferias institucionales, dentro de las que se encuentran las ferias permanentes y temporales.

Según el informe, no se halló ningún registro o documento que indicara cómo se llevaron a cabo las ferias permanentes, y sí se efectuó un pago por parte de los vendedores periódicos que formaron parte del programa (Instituto para la Economía Social, 2023).

La Oficina de Control interno, por otro lado, tomó una muestra de 80 beneficiarios de las ferias permanentes con el objetivo de identificar a los participantes, la aplicación del procedimiento y cumplimiento de metas por parte del IPES. Como resultado de este análisis, se determinó que en 38 de los 80 casos revisados no había registro de acta de compromiso debidamente diligenciada con el “nombre de la feria, valor del pago, ubicación de la feria,

horarios, espacios asignados en metros y firma de los beneficiarios y del director del Instituto para la Economía Social” (Instituto para la Economía Social, 2023, p. 22).

Esto produce una falta de claridad y control en el manejo de las ferias permanentes y temporales, lo que puede generar interpretaciones equivocadas en la población de vendedores informales que se benefician de este proyecto, afectando los criterios de focalización y caracterización. Asimismo, rompe el ciclo de la política pública y la visión que se debe tener de abajo hacia arriba para que los programas enfocados en la implementación de las políticas puedan ser efectivos.

Esta información se confirma con los reportes de los informes de Gestión y Resultados de los periodos 2022 y 2023 del Instituto para la Economía Social – IPES. En el informe del año 2022, la entidad informa que, de conformidad con las metas del proyecto 7773, se desarrollaron dos (2) ferias permanentes durante los fines de semana “donde se atendieron 302 vendedores informales conocidos como cachivacheros” (Instituto para la Economía Social, 2023, p. 182). No obstante, no se proporcionan detalles específicos sobre la ubicación o la naturaleza exacta de estas ferias permanentes.

Asimismo, no se especifica el tipo de población beneficiaria, frecuencia y fechas de operación, productos comercializados y el impacto económico y social del programa. Debido a esto, cuestionamientos como: ¿en qué zonas de Bogotá se llevaron a cabo estas actividades?, ¿cuál era la regularidad en la que se llevaban a cabo las ferias permanentes y los horarios establecidos?, ¿qué productos se comercializaban en estas ferias?, y, ¿cuáles fueron los beneficios económicos otorgados a los "cachivacheros" y cuál fue su impacto en la comunidad? No tienen respuesta en el informe de 2022.

A pesar de que su inclusión en las estrategias del IPES para fortalecer la economía informal sugiere su relevancia como áreas de comercialización y generación de ingresos para este sector vulnerable de la población. Es imperativo tener conocimiento acerca de la evolución y su impacto, con el fin de reforzar o modificar la estrategia, con el propósito de contribuir en la implementación de la Política Pública Distrital.

El informe del periodo 2023 sí proporciona información sobre la ubicación de las ferias e indica que se llevaron a cabo 3 ferias permanentes, una más en comparación con las del 2022, con el mismo número de personas atendidas, es decir, 302. Dato que resulta cuestionable si se compara con el número de puestos que se reporta para cada feria, así: “Las Aguas, cuenta con una capacidad de 200 puestos, la de la Calle 24, cuenta con 120 puestos y la de la Caracas Calle 24: Predio ERU, cuenta con una capacidad de 50 puestos” (Instituto para la Economía Social, 2024, p. 275). Para un total de 370, lo cual indicaría que el número de personas atendidas en 2023 no debía ser el mismo del periodo anterior.

Este informe tampoco reveló ningún detalle específico de la ejecución de las tres ferias llevadas a cabo. Solo se menciona que, “en el marco de la realización de ferias, se llevan a cabo actividades de acompañamiento y alistamiento de las ferias permanentes ubicadas en los parqueaderos de la Calle 24, caracas con 24 y las aguas” (Instituto para la Economía Social, 2024, p. 98). Sin ningún detalle de las implicaciones o impactos de estas acciones.

En resumen, la información disponible de las ferias permanentes, aunque limitada, demuestra que estas se han consolidado como espacios vitales, para el apoyo y la inclusión de los

vendedores informales en la economía de la ciudad. Su continuidad y mejora son esenciales para asegurar el cumplimiento de la dignidad humana, el mínimo vital y una sana convivencia en el espacio público, elementos centrales de la política pública y que enfocados en las necesidades y demandas de la población de vendedores informales.

Es importante continuar invirtiendo en su desarrollo, reforzar su gestión y evaluar su impacto para asegurar su sostenibilidad y maximizar sus beneficios para la población de vendedores informales. Teniendo en cuenta que, como parte de una estrategia integral de apoyo a la economía informal, pueden ser herramientas eficaces para fomentar la inclusión social y el desarrollo económico en Bogotá, contribuyendo a la implementación de la política pública.

**Desarticulación entre el Plan de Desarrollo de Bogotá 2020 – 2024 y el CONPES 32, respecto de la caracterización de la población de vendedoras y vendedores informales**

La informalidad laboral en Bogotá sigue siendo un importante desafío, aunque se han notado algunas mejoras en 2023. Según el informe Bogotá en cifras 2023, la tasa de informalidad disminuyó del “34,4 % (2022) al 32,8 % (2023)” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2024, p. 65), lo cual significa que un aproximado de 1,3 millones de personas permanecieron trabajando en condiciones de informalidad.

A pesar de esta reducción, el número de personas en la informalidad “La capital presentó una tasa 9,0 p.p. menor a la de las 13 ciudades principales y áreas metropolitanas (41,7 %) en 2023. A pesar de la disminución de la TI, el número de personas en la informalidad presentó una variación positiva de un 1,2 % y un aumento de 15.762 personas y llegó a las 1.327.912 personas para 2023. (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2024, p. 64). Este fenómeno se debe al

aumento exponencial de la población ocupada e informal; sin embargo, el incremento de la población ocupada fue mayor (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2024).

En el año 2023, el mercado laboral de Bogotá experimentó un comportamiento favorable, con una disminución del desempleo, un aumento en la ocupación y un incremento en la demanda laboral. No obstante, persisten retos relevantes para la ciudad, tales como la informalidad laboral en el espacio público, la carencia de programas y proyectos enfocados en la población de vendedores informales mayor de 50 años y los jóvenes, quienes, de acuerdo con el informe mencionado, representan las mayores tasas de informalidad.

Al contrastar los datos del documento Bogotá en Cifras con el informe final de rendición de cuentas del Plan de Desarrollo, un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI 2023 – 2024. Se encuentra que, pese a los registros positivos presentados, como se indicó anteriormente, “la informalidad, en su modalidad de ventas en el espacio público, presentó un aumento del 24,8 % para el período comprendido entre el 2018 y el 2023” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2023, p. 103). De acuerdo con el informe, esta situación ha tenido un impacto social y económico en la ciudad, así como tensiones constantes entre el derecho al trabajo y la ocupación del espacio público.

En lo que respecta a los vendedores informales, el informe de rendición solo menciona que se “fortalecieron 38 unidades productivas de vendedores informales víctimas del conflicto armado” (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2023, p. 108), sin más detalles. Presenta la situación de esta población como un desafío social y económico, pero no especifica el tipo de acción o número de individuos beneficiados con los planes, programas y proyectos que conforman la

Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales. Los cuales la administración distrital debió llevar a cabo durante el período Constitucional establecido.

Asimismo, no se halló ningún registro oficial que exhiba una cifra actualizada de la población de vendedores caracterizados, a partir del segundo semestre de 2019, fecha en la que se reportó la última caracterización de los vendedores informales y fuente de los proyectos de inversión referidos y el CONPES 32.

Si bien en los proyectos de inversión referidos, se programaron metas de caracterización de la población de vendedores informales, estas se ejecutaron tomando como referencia la población identificada en el año 2019, tal como se reafirma en el informe de rendición de cuentas. En otras palabras, no se consideraron los cambios experimentados en la población tras la pandemia. Lo cual indica que la focalización de la población se limitó a los “36,944” vendedores informales registrados en el Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI, administrado por el Instituto para la Economía Social - IPES.

A pesar de que la Política Pública Distrital es un hecho y una apuesta de implementación para la nueva administración distrital hoy en día, es evidente que esta política se ha creado sin tener en cuenta el total de la población que se encuentra dentro de la informalidad laboral. No es factible afirmar que a 2024, el número de vendedores informales sea el mismo que el registrado oficialmente en las bases de datos del IPES en 2019. Dado que es una cifra que cambió significativamente a nivel mundial, debido a la pérdida de empleos, la caída del Producto Bruto Interno (PBI) y el impacto en la economía de la Capital de la República como consecuencia de la pandemia del COVID-19 que afectó al mundo desde finales del año 2019.

Según el CONPES 32.

La coyuntura que generó el COVID-19 tuvo un alto impacto en la economía de la ciudad de Bogotá, agudizando las condiciones para el aumento de la informalidad, especialmente en la etapa de reactivación económica. En el trimestre de abril a junio de 2020, la tasa de desempleo para la ciudad fue del 23,6 %, más del doble que la del mismo período de 2019 (10,3 %). (DANE, 2020); así mismo, la tasa de informalidad se ha mantenido por el orden del 45 % para las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas del país. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE, la tasa de desempleo en Bogotá mostró importantes cambios en el periodo 2019 – 2021 pasando del 10.9 % en el 2019 al 16 % en el 2021, comportamiento causado principalmente por los cierres generados en respuesta a la pandemia derivada del COVID-19. Para el caso de las y los jóvenes se ubicó en el 24 % para el año 2021, siendo un total de 311.181 personas desocupadas (CONPES D.C., 2023, p. 61).

Es evidente que las cifras oficiales no dan una representación completa de la magnitud real de las personas que se dedican a las ventas informales en Bogotá, ya que el número de personas que se dedican a esta actividad, debe ser superior a los “36,944”, vendedores informales reportados en los guarismos oficiales con corte del primer semestre de 2019.

Con esta divergencia en los datos, no se ha logrado determinar cuántas personas se dedican a la venta informal en el espacio público, de estas, el número exacto de la población caracterizada en cumplimiento de las metas de los proyectos mencionados, y el avance en el proceso de implementación de la política pública. En consecuencia, la adopción de políticas públicas enfocadas en esta población, seguirá siendo parte de datos generales e inocuos que no evidencian un impacto positivo y generación de nuevas oportunidades para este grupo poblacional, en su mayoría, en estado de vulnerabilidad.

De acuerdo con lo anterior, las acciones en cuanto a la implementación de la Política Pública Distrital de Comerciantes Informales, son ineficaces. Es evidente el sub registro de una población históricamente estigmatizada y que se encuentra dentro de los grupos más vulnerables en la informalidad, tales como adultos mayores, mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas en situación de discapacidad, quienes, además, enfrentan barreras de acceso a los servicios fundamentales de salud, educación y seguridad social.

Por consiguiente, es fundamental abordar la informalidad desde una perspectiva integral, que comprenda una caracterización y focalización de la población de vendedores informales actualizada, la creación de empleos formales, el acceso a la educación y el respaldo a las unidades productivas, para su consolidación y desarrollo. Bogotá debe enfocarse en estos desafíos con el fin de fomentar un desarrollo sostenible y equitativo, asegurando de esta manera un progreso integral y bienestar para todos sus habitantes.

### **Estudio de Caso Feria Permanente Las Aguas.**

#### ***Identificación del Programa***

La feria permanente Las Aguas, situada en la Carrera 3 No 17-02 de la Localidad de la Candelaria, en Bogotá D.C., “cuenta con una capacidad de 200 puestos” (Instituto para la Economía Social, 2024, p. 275). Se trata de una iniciativa de fortalecimiento comercial para la población, lidera por el Instituto para la Economía Social, dentro del programa Ferias Institucionales Permanentes, se lleva a cabo los domingos y lunes festivos del año, en un horario de 6:00 a.m. a 4:00 p.m. y, centra su atención en vendedores informales, periódicos de antigüedades y productos de segunda mano (IPES, 2024).

El programa cuenta con un proceso de ingreso que requiere el cumplimiento de requisitos específicos. (IPES, 2024). A continuación, se presenta la descripción mínima para acceder a las Ferias Institucionales permanentes, que consta de tres fases: la identificación de los potenciales beneficiarios, los criterios de ingreso y las normas de participación.

**Figura 3**

*Proceso de ingreso a las Ferias Permanentes*



*Nota.* Esta figura detalla el proceso de ingreso a la Feria las Aguas y registra fotografías de las visitas tomadas en las visitas en terreno a las ferias. *Fuente.* Autoría propia

Como consecuencia de lo anterior, es importante señalar que el registro individual y la caracterización como vendedor informal, de conformidad con el Informe de Gestión de Resultados vigencia 2023 del IPES. Se refiere al sistema de información que el Distrito tiene

para registrar, identificar y caracterizar a la población objeto de atención, así como el registro de la oferta de servicios disponibles y la gestión documental de los procesos que el IPES lleva a cabo con este propósito. De esta manera, se define en los siguientes términos:

“RIVI: Registro Individual de Vendedores Informales. Se refiere a vendedores Informales identificados y registrados por el IPES que además cuentan con el aval (resolución) formal RIVI por parte de la alcaldía local correspondiente” (Instituto para la Economía Social, 2024, p. 334).

“HEMI Herramienta Misional: Es el sistema de información que mantiene el registro de los beneficiarios de la entidad y las ofertas de servicio que han aceptado a través del tiempo” (Instituto para la Economía Social, 2024, p. 334).

Estas herramientas son fundamentales para comprender el estado de los programas, su seguimiento, monitoreo, focalización y caracterización de los potenciales beneficiarios, así como de las posibles deficiencias.

Las ferias permanentes son uno de los productos del programa Alternativas Comerciales, cuyo propósito es proporcionar espacios regulados y organizados para la comercialización de productos y servicios. Se trata de una herramienta esencial para el progreso económico y social de Bogotá, ya que brinda a los vendedores informales permanentes que cuenten con el Registro Individual de Vendedores Informales – RIVI y estén caracterizados en la Herramienta Misional – HEMI, la oportunidad de acceder a un trabajo digno y mejorar sus condiciones socioeconómicas.

El programa busca reconocer y fortalecer la actividad económica de los vendedores informales en Bogotá, siguiendo la Política Pública Distrital de 2023. Se enfoca en varios

aspectos estratégicos como alternativas comerciales, educación financiera, acceso a seguridad social, empleos formales y control del espacio público.

De acuerdo con lo anterior, durante los meses de junio y agosto del año 2024, se llevó a cabo la labor de campo, que consistió en aproximadamente diez (10) visitas de acercamiento a la población vendedora de la feria Las Aguas, y una (1) visita en la que se aplicaron las encuestas mediante un cuestionario de 16 preguntas, dividido en cuatro componentes. La primera, se centró en la identificación de la población desde una perspectiva demográfica, con el objetivo de identificar aspectos específicos tales como el grupo etario, el sexo, el nivel educativo, la vivienda y la forma de trabajo. La segunda, con cinco interrogantes centrados en su bienestar como beneficiario del programa. La tercera, con tres preguntas desde el punto de vista de confianza, y la cuarta, con una pregunta que se relaciona con las anteriores y se centró en el proceso de participación y acceso al programa de ferias permanentes.

Como resultado del trabajo en terreno, cuarenta y ocho (48) vendedoras y vendedores informales periódicos aceptaron documentar sus respuestas a los cuestionamientos. La edad mínima de las 48 personas fue de 27 años, mientras que la máxima de 85 años. A continuación, se exhiben los resultados alcanzados, con las respuestas documentadas y las que no.

### ***Identificación Socioeconómica y Demográfica de la Población Objeto de la Muestra***

***Grupo Etario y Sexo:*** De las cuarenta y ocho (48) personas encuestadas, se identificaron 17 con edades comprendidas entre 27 y 69 años, y 31 con edades comprendidas entre 60 y 85 años. De los participantes del estudio, se destacan 15 mujeres y 33 hombres.

***Educación:*** En cuanto al nivel educativo de las vendedoras y los vendedores informales periódicos, entre los 27 y 69 años, ocho (8) manifestaron haber cursado estudios de primaria, seis

(6) de secundaria, uno (1) como tecnólogo, uno (1) de técnico y uno (1) universitario. De las personas de edades comprendidas entre 60 y 80 años, dieciséis (16) afirmaron haber cursado la primaria, once (11) estudios de secundaria, dos (2) tecnólogos, uno (1) con grado universitario y uno (1) sin estudios.

*Vivienda:* Se planteó a las personas encuestadas si poseían una vivienda propia, familiar o en arrendamiento. De los vendedores informales con edades comprendidas entre los 27 y 59 años, once (11) residen en arriendo, dos (2) en vivienda familiar y cuatro (4) tienen una vivienda propia. De las personas de edad comprendidas entre los 60 y 85 años, veintiuna (21) mostraron vivir en arrendamiento, cinco (5) en vivienda familiar y cinco (5) tienen vivienda propia.

*Razón de la ocupación:* Con el propósito de complementar el estudio demográfico, se planteó a los encuestados la razón por la cual optaron por ser vendedores informales de artículos de segunda mano y antigüedades. Se cuestionó si esta decisión se originó por necesidad, satisfacción, falta de educación o de empleo, motivos relacionados con el conflicto armado o por otra causa.

Como respuesta a la cuestión planteada, de los 17 vendedores informales de edad entre los 27 y 59 años que participaron. Tres (3) indicaron que se dedicaban a este tipo de comercio informal debido al agrado que le produce su labor. Trece (13) señalaron que, ante la carencia de educación o empleo formal, esta era su única opción laboral para sustentar su hogar. Por último, una (1) persona informó que, a pesar de la falta de educación o empleo, tenía un trabajo informal por días y que la venta de productos en la feria era un ingreso adicional para su hogar.

En el conjunto de personas de edad comprendida entre los 60 y 85 años, ocho (8) respondieron que su labor como vendedor periódico se realiza por satisfacción, mientras que veinte (20) señalaron que su posición como vendedor periódico se limita a la única oportunidad

de empleo, debido a su edad. Dos (2) personas coinciden con la ausencia de oportunidad debido al traslado por el conflicto armado interno, y una (1) sostiene que desempeña dicha labor debido a la tradición familiar que inició con su abuelo.

Este estudio reveló que la mayoría de los vendedores informales periódicos de la feria Las Aguas son personas mayores, que carecen de estudios formales, viven en arriendo y su único ingreso para pagar la "pieza en la que viven" (manifestación expresa de varios de los entrevistados), es por concepto de lo que perciben por las ventas de los productos comercializados los domingos y festivos.

Los resultados obtenidos coinciden con los planteamientos de la Corte Constitucional en cuanto a la situación de vulnerabilidad derivada de la precariedad laboral asociada a la economía informal. Al firmar que se produce un proceso social de exclusión y limitación de los derechos fundamentales de la población dedicada a la venta informal, que se convierten en un "bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para cubrir las necesidades básicas y familiares, como las necesidades inmateriales" (Sentencia T – 244, 2012, p. 24).

Una de las 15 mujeres entrevistadas es una joven de 30 años de edad, quien no accedió a dar su nombre, pero dijo que quería responder las preguntas del cuestionario. Al interrogarle acerca de su nivel educativo, afirmó que, con el esfuerzo sobrehumano de su familia, cursó un técnico y logró obtener un trabajo en una entidad pública que solo duró algunos meses y tuvo que abandonar debido a que fue reemplazada por otra persona que llegó con recomendación. Por consiguiente, su única alternativa para asistir a su familia fue dedicarse a la adquisición y comercialización de artículos de segunda mano y reciclados. A pesar de que su edad le permite

acceder a diversos programas educativos y laborales, no ha sido beneficiaria de ningún plan o programa relacionado que le permita acceder de nuevo al mercado laboral.

Igualmente, hizo hincapié en lo injusto que le parecía lo que el IPES llevaba a cabo con los comerciantes informales, que ella debía comercializar sus artículos en una cama de plástico, ya que carecía de acceso a las escasas carpas disponibles para algunas personas. Que, según ella, cuentan con el agrado de los funcionarios del Instituto. Reiteró que no revelaba su nombre y datos a nadie debido ya no creía que las instituciones le ayudaran a cambiar su estilo de vida y mejorar sus condiciones socioeconómicas, que seguiría al sol y al agua en ese lugar hasta que pudiese encontrar algo diferente por sus propios medios.

Este relato constituye una de las múltiples circunstancias individuales que se presentan en el trabajo de campo, las cuales evidencian la carencia de seguimiento y cumplimiento de los objetivos estratégicos que deben ser alcanzados para contribuir a la implementación integral de la Política Pública de Vendedoras y Vendedores informales en el Distrito. Es importante destacar que los objetivos estratégicos del programa de ferias institucionales deben enfocarse en alcanzar los objetivos de la Política Pública.

En conclusión, el progreso en la implementación de la Política Pública Distrital a través de este tipo de programas, no será evidente hasta que las estrategias de la administración distrital de turno se centren en la formalización del empleo y la atención a la población en estado de vulnerabilidad manifiesta. Así como en la disminución del comercio informal y el retraso en la puesta en marcha de la política.

***Impacto del programa feria Las Aguas en la implementación de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales.***

**Análisis desde el punto de vista del Bienestar**

**Caracterización y Registro:** Se consultó a los 48 encuestados con el propósito de comprender el contexto, acerca del perfil de vendedor informal en la Herramienta Misional – HEMI, que registra su información socio demográfica y su Registro Individual de vendedor - RIVI. Como se ha mencionado previamente, es requisito para acceder al programa y a todas las opciones ofrecidas por el Instituto para la Economía Popular – IPES.

De los 48 comerciantes informales encuestados, cuarenta (40) indicaron haber sido registrados como vendedor informal en la Herramienta Misional – HEMI, mientras que ocho (8) señalaron que no contaban con el registro correspondiente. En cuanto a la inscripción en el Registro Individual de Vendedores Informales – RIVI, veintiocho (28) personas indicaron no estar registradas; por el contrario, veinte (20) afirmaron contar con el registro individual como vendedor informal.

De conformidad con lo anterior, se ha constatado una significativa discrepancia en el cumplimiento de los criterios de ingreso y participación en el programa, lo cual indica que cerca de un 72 % de la población de comerciantes periódicos encuestados carece de registro personal que lo identifique como vendedor ni de caracterización de su información sociodemográfica.

Esta situación evidencia dos circunstancias: la primera, el sub registro de esta población que, tal como se ha mencionado, carece de información actualizada acerca de los cambios en el número de vendedores informales desde el 2019. La segunda, se relaciona con la focalización de la población de vendedores, ya que el hecho de que más del 70 % de los individuos encuestados no formen parte del Registro Individual, los clasifica como no beneficiarios del programa y denota una falta de seguimiento y control por parte del Instituto para la Economía Popular – IPES.

Ahora bien, en cuanto a la participación en las ferias institucionales, se le preguntó a la población de vendedores cómo considera que es el proceso de registro y participación de este tipo de ferias, de fácil acceso o difícil debido a la cantidad de trámites que deben cumplir. De los 48 vendedores encuestados, veintiséis (26) manifestaron que el ingreso y gestión de trámites fueron fáciles, mientras que para 22 personas fue difícil por la cantidad de trámites que debieron surtir para acceder.

***Impacto en la Labor y Estilo de Vida.*** Teniendo en cuenta que el programa de ferias permanentes se lleva a cabo exclusivamente los domingos y festivos del año, lo cual podría ser el único ingreso semanal de esta población, y que la Política Pública Distrital se enfoca en la oferta y prestación de servicios integrales. Se cuestionó a los 48 vendedores informales si ser beneficiarios del programa les permitió acceder a otros programas ofertados por el IPES, tales como: formación y capacitación para el trabajo, acceso a programas de vivienda de interés social o prioritario, acceso a programas, beneficios educativos, otros programas o ninguno.

De los 48 vendedores informales periódicos, treinta y nueve (39) manifestaron no estar vinculados a otro programa o proyecto ofertado por la Administración Distrital, mientras que tres (3) informaron haber recibido un bono de adulto mayor que hace parte del programa Ingreso Mínimo Garantizado que oferta la Secretaría de Integración Social para las personas mayores. Cinco (5) señalaron que durante el segundo semestre de 2023 y el primer trimestre de 2024, recibieron un bono de aproximadamente ciento veinte mil pesos, 120.000 \$ para sustento y una (1) persona señaló tener acceso a otro programa ofertado.

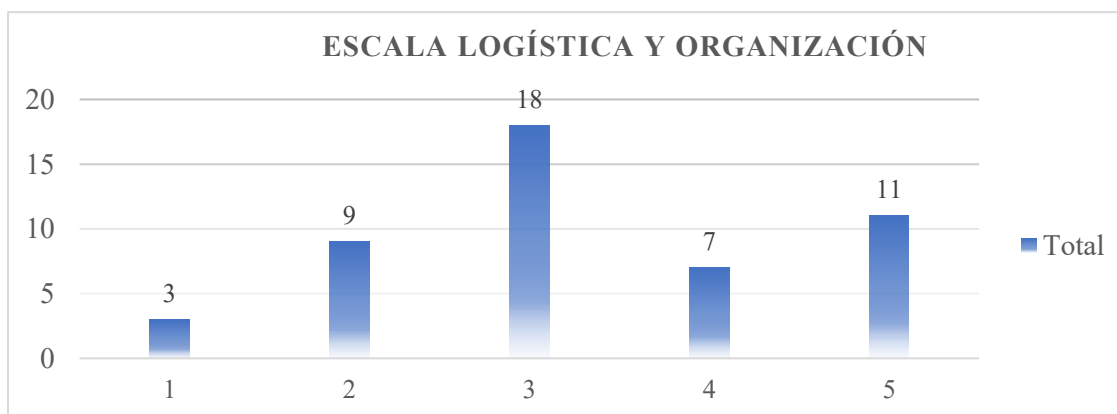
En última instancia, todos los encuestados coincidieron en la falta de acceso a programas de vivienda, educación o capacitación para formalizar su empleo. Lo que ratifica que el

programa de ferias institucionales no puede contribuir al proceso de implementación, así como tampoco al avance social y económico de la población beneficiaria encuestada.

**Logística y organización.** En cuanto a este asunto, se planteó un cuestionamiento a los comerciantes informales periódicos respecto a su percepción de la logística y organización de la feria. Se solicitó que proporcionaran información sobre una escala de 1 a 5, donde el número 1 es el más bajo y el 5 el más elevado. ¿En qué grado consideraban que se encontraba el programa en relación con los dos ítems?

**Figura 4**

*Percepción logística y organización de la feria Las Aguas*



**Nota:** Resultados de la percepción logística y la organización de la feria desde el punto de vista de los vendedores entrevistados. *Fuente.* Autoría propia

En respuesta al interrogante planteado, el 6 % (3) de los vendedores informales periódicos que participaron en este estudio manifestaron que la organización y logística se encuentran en la escala número 1, un 19 % (9) en una escala de 2, un 38 % (18) en una escala de 3, un 15 % (7) en una escala de 4, y el 23 % (11) en una escala de 5.

Como se aprecia, las opiniones divididas en este tema revelan que cerca del 50 % de los entrevistados no están de acuerdo con la logística y organización. En el transcurso del diálogo abierto establecido con ellos, el 23 % manifestó que, a pesar de todas las dificultades y deficiencias, es más conveniente permanecer en un único sitio seguro que en el espacio público, donde las riñas por un lugar donde comercializar sus productos son frecuentes, además del desalojo por indebida ocupación del espacio público por parte de las autoridades. Esta información también se confirmó con la cerca de los 50 vendedores que conocieron las preguntas de la encuesta, pero que no aceptaron documentar sus respuestas.

De igual manera, se evidenciaron otras circunstancias adicionales que revelan su descontento con la logística y organización. Según la manifestación expresa del 63 % de los individuos entrevistados, se presentan las siguientes problemáticas que les impide tener un nivel más elevado de satisfacción con la organización y logística de la Feria.

El acceso al servicio sanitario se limita y carece de salubridad, especialmente para las mujeres. Manifestaron que hasta hace menos de 6 meses instalaron unos baños portátiles que necesitan de mantenimiento y limpieza. No son usados debido a los olores fétidos que de estos provienen.

En relación con la gestión de los espacios y de las carpas de las que la administración distrital dispone para comercializar sus productos. Señalaron que no estaban distribuidas de manera equitativa, ya que unas cuantas personas que llevan décadas en el oficio se quedan con los lugares más idóneos y los demás deben ubicarse de a dos personas por carpa, cuyas dimensiones no superan los dos metros cuadrados y solo tienen techo.

Los vendedores informales que no tienen puesto dentro de las carpas, que coincide con el 63 % de los encuestados que no esté conforme con la organización y logística de la feria.

Indicaron que deben llegar a las 4:00 a. m., para lograr acceder a un lugar dentro de la feria, un espacio que deben adecuar con plásticos e inmobiliario rústico que transportan en vehículos de tracción humana.

Se observó en el parqueadero en el que se desarrolla la feria, un total de cuarenta y nueve (49) carpas que, multiplicadas por dos (según la ocupación de cada una), representarían noventa y ocho (98) vendedores con un puesto de trabajo, mientras que ciento dos (102) personas deben ubicarse a la intemperie. Según los reportes del Instituto para la Económica Social, este establecimiento cuenta con una capacidad de doscientos (200) puestos (IPES, 2023). Cifra que puede aumentar teniendo en cuenta la falta de control y cumplimiento de requisitos mencionados.

Una de las personas con las que se dialogó y que optó por reservarse su nombre, informó que en esa feria se adecuaban aproximadamente unos 600 puestos, debido a la ausencia de un control riguroso por parte del Instituto para la Economía Popular.

De acuerdo con lo manifestado por ciertos comerciantes, deben pagar cierta suma de dinero a las personas que han asegurado su cupo en la feria y compartir algunos de los puestos asignados por los mismos vendedores. Esto reafirma el resultado del interrogante concerniente al cumplimiento de los criterios de ingreso, dado que las personas que carecen de registro son las que negocian su ingreso a la feria con aquellos que cumplen con la totalidad de los requisitos establecidos.

*Ingresos 2022 y 2024.* Con el propósito de conocer el impacto de la feria en los ingresos de las y los vendedores informales. Se planteó una cuestión respecto de lo que consideran haber percibido como resultado de los productos comercializados dentro y fuera de la feria en su labor periódica, con el propósito de conocer cuál es el impacto del programa en el cumplimiento del objetivo estratégico relacionado con el progreso económico.

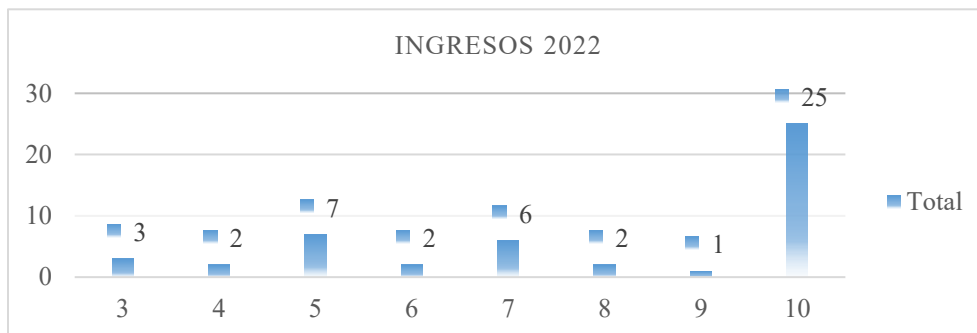
Para responder este cuestionamiento, se les preguntó qué informarían de una escala de 1 a 10, donde 1 equivale a un peso y 10, el máximo valor percibido que serían 10 pesos. ¿Cuántos de esos 10 pesos son el resultado de su trabajo como vendedor informal en el año 2022?

En el año 2024 se llevó a cabo el mismo planteamiento, sin embargo, con una perspectiva distinta. Se planteó que, determinaran cuántos de esos ingresos fueron el resultado de su participación en la feria Las Aguas, de conformidad con la misma fórmula.

Se planteó este cuestionamiento de esta forma, teniendo en cuenta que el estudio previo de reconocimiento reveló que la población de comerciantes carece de confianza para proporcionar dicha información. Dado que, según ellos, funcionarios de las entidades que visitan regularmente la feria les solicitan sus datos para eventuales beneficios que no han recibido. A continuación, el registro de las respuestas de las personas encuestadas.

**Figura 5**

*Escala de ingresos percibidos en la feria Las Aguas en el año 2022*



*Nota.* La figura registra la escala de ingresos que los vendedores manifestados haber percibido durante el año 2022, tras su labor en la Feria las Aguas. *Fuente.* Autoría propia.

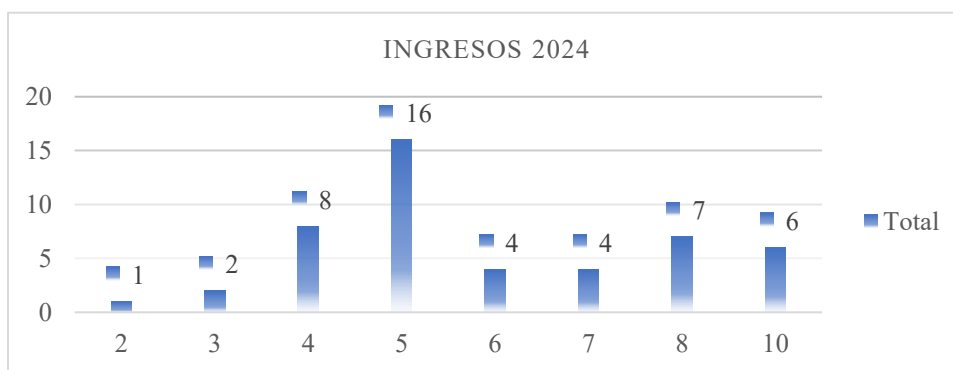
El 52 % (25) de los participantes del estudio señalaron que sus ingresos en el año 2022 fueron de 10 pesos, un 2 % (1) indicó que su ingreso no excedió los 9 pesos, el 4 % (2) indicó que su ingreso fue de 8 pesos. En tanto que el 13 % (6) de los encuestados afirmó que sus ingresos fueron de 7 pesos, un 4 % (2) que sus ingresos fueron de 6 pesos, un 15 % (7) que sus ingresos fueron de 5 pesos, y un 4 % (2) revelaron que sus ingresos no superaron los 4 pesos. Finalmente, un 6 % (3) de la población objeto de la muestra informó que sus ingresos no superaron los 3 pesos

Según lo anterior, la mayoría de los encuestados señalaron que, en un escenario donde sus ingresos totales son de 10 pesos, solo una parte proviene del trabajo como vendedor informal periódico. Por ejemplo, un 52% indicó que todo (10 pesos) proviene de esta actividad, mientras que el resto reportó que solo una fracción de sus ingresos (de 3 a 9 pesos) está relacionada con esta actividad.

Esto significa que, para el año 2022, los vendedores informales periódicos contaban con fuentes de ingresos adicionales distintas a su labor y podían ejecutar su trabajo en otros espacios de la ciudad. Un número reducido de personas, especialmente mujeres, manifestaron haber realizado labores no formales por días, por lo que la venta de artículos usados y de segunda mano constituía una fuente alterna de ingreso. Para los demás encuestados, las restricciones menos rigurosas en el desarrollo de su labor, y la posibilidad de comercializar sus productos en diferentes espacios de la ciudad, regulados y no regulados, les permitió subsistir en mejores condiciones socioeconómicas.

### Figura 6

Escala de ingresos percibidos en la feria Las Aguas en el año 2024



*Nota.* La figura registra la escala de ingresos que los vendedores manifestaron haber percibido durante el año 2024, tras su labor en la Feria las Aguas. *Fuente.* Autoría propia.

De lo anterior surgen dos cuestionamientos: ¿Qué consecuencias tuvo la feria Las Aguas en los ingresos totales de los vendedores informales periódicos? ¿Sería más adecuado la fuente de ingreso en áreas no reguladas y organizadas que en programas como el de Ferias Institucionales?

De acuerdo con la información proporcionada en la gráfica, el 13 % (6) de los participantes del estudio señalaron que sus ingresos en el año 2024 alcanzaron los 10 pesos, mientras que el 15 % (7) indicó que su ingreso no excedió los 8 pesos, el 8 % (4) manifestó que su ingreso fue de 7 pesos. El 8 % (4) de los entrevistados señaló que sus ingresos fueron de 6 pesos, un 33 % (16) que sus ingresos fueron de 5 pesos, un 17 % (8) que sus ingresos fueron de 4 pesos, y un 4 % (2) reveló que sus ingresos no superaron los 3 pesos. En última instancia, un 2 % (1) de la población que atendió la muestra informó que sus ingresos no superaron los 2 pesos.

Esto es, de los ingresos totales de un vendedor informal periódico de la feria de Las Aguas, que se estimó en 10 pesos, solo el 13 % (6) de los encuestados indicó que su ingreso económico para el año 2024 provenía exclusivamente de los productos que comercializó como beneficiario del programa, de la feria de Las Aguas.

Según los datos obtenidos por las personas encuestadas, el impacto en sus ingresos debido a su participación en la feria Las Aguas es negativo. A pesar de que, en el año 2022 los encuestados manifestaron que solo una parte de sus ingresos provenían de la feria, en el año 2024, en el mismo escenario hipotético, la mayoría de los encuestados indicaron que sus ingresos provenían exclusivamente de los que comercializaban en la feria.

Principalmente, debido al proceso de recuperación del espacio público que la administración distrital viene implementando y la ejecución de otros programas enfocados en optimizar el uso, explotación y vigilancia del espacio público ocupado por los vendedores informales. Lo que no les permite comercializar sus productos en otros espacios de la ciudad o continuar en los que venían ocupando.

De acuerdo con el informe de seguimiento de las políticas públicas Distritales, denominado Plan de Acción Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales 2023-2035, con fecha de corte a octubre de 2024, publicado por la Secretaría de Planeación. Se informa que:

Frente al lineamiento para la organización y regularización de la actividad de venta informal en el espacio público, se continuo con la Implementación del Plan de intervención de las zonas de aglomeración en el espacio público de la ciudad para la localidad de Santa Fe. Se efectuaron espacios de mediación y resolución de conflicto con los vendedores de las alternativas comerciales, así como el desarrollo de talleres de habilidades para la vida que aportan a la convivencia (Secretaría Distrital de Planeación, 2024, p. 11).

Es relevante destacar que, en el 2024, las personas encuestadas son beneficiarias del programa de ferias institucionales permanentes y, según los requisitos de ingreso y ejecución del programa, no se les permite desarrollar su labor en el espacio público, porque de acuerdo con las regulaciones establecidas en el código de policía y el cumplimiento de los demás objetivos del CONPES 32, deben ser desalojadas. Lo que indica que, el ingreso por concepto de la venta de antigüedades y productos de segunda mano que realizan en la feria Las Aguas, puede constituir su única fuente de ingreso.

En caso de que no logren obtener un empleo, se presenta una dificultad para garantizar la dignidad humana y el mínimo vital a los vendedores periódicos. Puesto que, uno de los resultados de este trabajo de investigación, es que la mayoría de las personas que hacen parte del programa de Ferias Permanentes son adultos mayores, y, en consecuencia, no se les facilitará tener un empleo formal e incluso informal.

Para este periodo, la estabilidad económica de una familia o de una de las personas encuestadas depende de lo que comercializa los domingos y festivos del año, lo que puede

generar precariedad laboral por bajos ingresos e inestabilidad socioeconómica. Estos resultados son alarmantes si se tiene en cuenta que treinta y nueve (39) de las cuarenta y ocho (48) personas encuestadas confirmaron no tener acceso a otros programas que les permitan tener ingresos adicionales a los que perciben en la feria. Por consiguiente, resulta más favorable para los vendedores arriesgarse a ser desalojados del espacio público que participar en este tipo de programas.

En relación con este resultado, algunos comerciantes manifestaron que desde su registro en la feria Las Aguas, sus ingresos económicos han disminuido significativamente, y que se desplazan a la feria únicamente cuando perciben que pueden obtener ventas superiores a las de la calle. De acuerdo con ellos, uno de los factores que consideran es la temporada de lluvia y los desalojos de la policía de la carrera 24, que concuerda con el lugar mencionado por la Secretaría de Planeación en el informe referido, lugar donde se ubican otros vendedores que comercializan productos similares.

Teniendo en cuenta sus afirmaciones, se presenta una mejoría significativa en sus ingresos debido al constante flujo de turistas y locales. Otros, mostraron su descontento ante la falta de publicidad y atención integral de la administración distrital hacia su labor.

De acuerdo con lo anterior, es factible afirmar que el impacto en los ingresos, debido a la feria, no es el idóneo, para alcanzar una estabilidad económica y una vida en condiciones dignas para la población de vendedores periódicos encuestados.

Esto puede vincularse al subregistro que, como se ha mencionado, supera el 50 % de los comerciantes periódicos que comercializan sus productos en la feria, sin registros que los acrediten como vendedores informales. También, se debe a la falta de control por parte de las autoridades en el desarrollo de la feria, la ejecución en plazos previstos de los demás programas

que respaldan la implementación de la Política Pública. Y, a las políticas de regulación del espacio público que seguramente serán efectivas para la ciudad, pero que según las personas que registraron su percepción y las que no, no ha representado un impacto positivo en su labor.

Finalmente, en el informe publicado por la Secretaría Distrital de Planeación, en el cual se evalúan los avances en el proceso de implementación Política Pública Distrital de Vendedoras y vendedores Informales 2023-2035 para el año 2024. No se menciona progreso o logros alcanzados con el programa de ferias institucionales o su impacto en el grupo poblacional de vendedores periódicos, así como avance o beneficios alcanzados con las ferias permanentes.

Según el informe, en relación con el empleo digno, “mediante la Ruta de la Empleabilidad, que facilita el acceso a oportunidades de trabajo digno e ingresos justos, logró la vinculación de ocho personas” (Secretaría Distrital de Planeación, 2024, p. 2). En lo que respecta a la inclusión y formación para el trabajo, “16 personas fueron formadas y certificadas por el SENA en habilidades y competencias blandas y transversales y se capacitaron 162 vendedores de la economía informal en diferentes temas: Alfabetización Digital (11), Buenas Prácticas de Manufactura en la Industria de Alimentos y Bebidas (66) y Marketing Digital (85)”. (Secretaría Distrital de Planeación, 2024, p. 2).

En última instancia, informan la asistencia a unidades productivas que no supera las 120, así como asesoramiento empresarial y técnico aproximadamente a 15 personas víctimas del conflicto armado interno.

En lo que respecta a los productos esperados, indicadores de cumplimiento y avance de las metas de la política pública en el 2024, la Secretaría Distrital de Planeación dispuso de un semáforo de indicadores de cumplimiento, que no muestra porcentaje de cumplimiento al primer semestre de 2024 (Secretaría Distrital de Planeación , 2024). Toda vez que, se planificó la

medición de los indicadores anualmente, esta estrategia es discrecional de cada administración, pero puede ser cuestionable al momento de evaluar los resultados de la implementación de la (PP) en una población en situación de vulnerabilidad manifiesta.

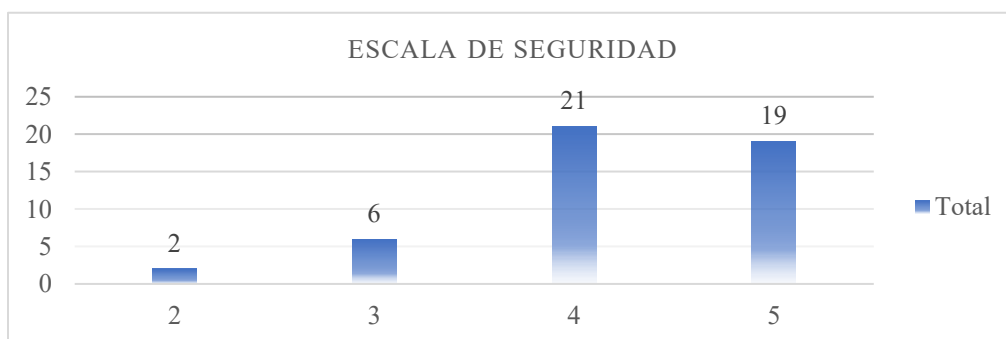
### Estudio desde el punto de vista de la Confianza

**Confianza en la seguridad.** Con el propósito de comprender la percepción de los vendedores informales periódicos en cuanto a su confianza en la seguridad de la feria como un lugar seguro para comercializar sus artículos, la actuación justa y transparente por parte de las autoridades competentes en la ejecución del programa y la confianza en que su situación económica mejorara en la comercialización de los productos en la feria.

Se planteó un cuestionamiento respecto a su posición en relación a estos puntos, teniendo en cuenta una escala de 1 a 5, en la que uno es muy de acuerdo y cinco muy en desacuerdo. La respuesta obtenida es la siguiente:

#### Figura 7

*Percepción de la seguridad en la feria Las Aguas*



*Nota.* La figura registra la escala inseguridad que los vendedores manifestaron haber percibido, tras su labor en la Feria las Aguas. *Fuente.* Autoría propia.

De los cuarenta y ocho vendedores informales encuestados, el 44 % (21) afirmaron que la seguridad de la feria se encontraba en la posición número 4 de la escala. El 40 % (19), respondió que se encontraba en la posición 5, mientras que el 13 % (6) y un 4 % (2) afirmaron que, en la escala de seguridad, el espacio en el que desarrollan su actividad se sitúa en el puesto 3 y 2, respectivamente.

Esto indica que la percepción de la población encuestada incrementa en relación con el desacuerdo respecto a los asuntos de seguridad en la feria. Ya que el 83 % ha manifestado desacuerdo, y sus opiniones divididas en los puestos 4 y 5 de la escala demuestran que la feria no les genera confianza como un espacio seguro para el desarrollo de su labor.

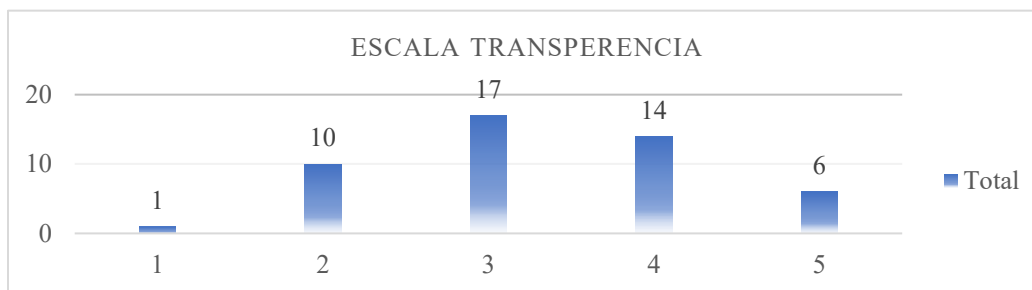
De acuerdo con las conversaciones llevadas a cabo con los vendedores, algunos manifestaron que la seguridad en el lugar, en términos generales, era óptima. Sin embargo, situaciones como hurtos de artículos entre los mismos comerciantes eran habituales y debían estar atentos a estas incidentes, así como por parte de individuos que, al aproximarse a los puestos rústicos que adecuan en el pavimento e incluso en las carpas, suelen hurtarles algunos productos. No obstante, lo consideran de menor importancia y sostienen que es cuestión de “echar ojo”.

Asimismo, todos opinan que la ubicación en la feria para la venta de sus artículos es más adecuada que la ubicación en la calle, a la espera de ser desalojados por la fuerza pública, debido a la inadecuada ocupación del espacio público.

***Transparencia en las actuaciones de las Autoridades:*** Con respecto a su posición en cuanto a la actuación justa y transparente de las instituciones político-administrativas responsables de la materialización del programa, los vendedores periódicos encuestados manifestaron:

**Figura 8**

*Percepción de la transparencia en las actuaciones de las autoridades en la feria Las Aguas*



*Nota.* La figura registra la escala de transparencia que los vendedores manifestaron haber percibido, tras su labor en la Feria las Aguas. *Fuente.* Autoría propia.

Según lo anterior, el 13 % (6) afirmó que las autoridades encargadas se encuentran en la posición número 5 de la escala. Es decir, están totalmente en desacuerdo con la manera de ejecutar el programa. El 29 % (14), respondió que se encuentra en la posición 4, un 35 % (17) en la posición 3, mientras que el 21 % (10) y un 2 % (1) afirmaron que, en la escala de transparencia y justicia de las acciones del programa, se sitúa en el puesto 2 y 1, respectivamente, lo que indica que un 23 % está de acuerdo de con su manera de proceder.

De acuerdo con el gráfico, la confianza de la población de vendedores en las autoridades encargadas de ejecutar la política muestra una tendencia al aumento en la escala de un total desacuerdo. Dado que solo el 2 % de los encuestados afirmó que confían en que las autoridades actúan de forma justa y transparente, mientras que el 59,5 % que respondieron entre la escala 3 y 5 afirma que las acciones en relación con el programa no son justas ni transparentes.

especto a la causa de este descontento, algunos de los vendedores manifestaron las siguientes situaciones con las que no están de acuerdo y genera desconfianza respecto a la ejecución del programa.

**Registro de datos Personales:** Los vendedores indican que los funcionarios del Instituto para la Economía Social – IPES pasan dos veces al día por sus puestos con una planilla que deben firmar con todos sus datos personales, lo cual les suscita desconfianza cuando se supone que están registrados y tienen el derecho de permanecer en ese lugar.

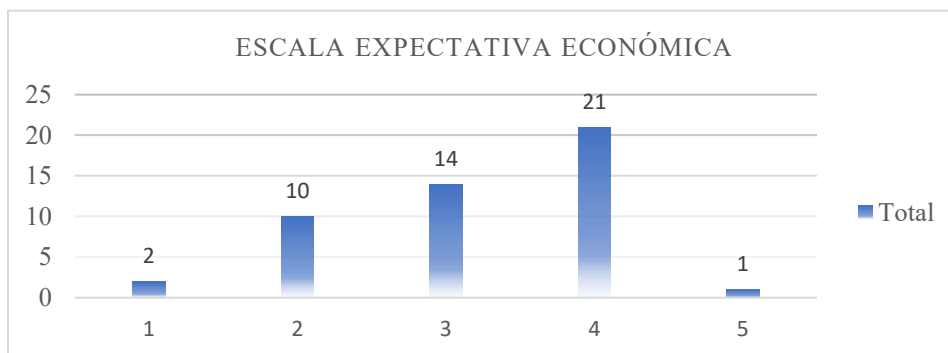
**Falta de Publicidad en la Feria:** En relación con este asunto, se manifiesta que algunos días se van sin vender un solo producto debido al desconocimiento de dónde se desarrolla este tipo de ferias, situación que han puesto en conocimiento de la institucionalidad y que no ha sido atendida.

**Incumplimiento de los Criterios de Ingreso:** Se afirmó que hay un gran número de puestos explotados por tres generaciones de una misma familia, cuando uno de los requisitos para acceder es que debe ser un representante por hogar. Asimismo, señalan que existen comerciantes de venta de antigüedades que poseen locales comerciales en otras localidades y que acuden a esta feria apropiándose del lugar de algunas personas beneficiarias de programa y que tienen las condiciones socioeconómicas diferentes a estas, que requieren de ese ingreso para sobrevivir.

**Expectativa Económica:** Uno de los objetivos del programa de ferias institucionales consiste en generar alternativas económicas para los vendedores informales, con el fin de mejorar sus condiciones sociales y económicas, en consideración. En cuanto a esto, se preguntó a los vendedores si confiaban en que su situación económica mejoraría a largo plazo con ocasión de este programa. A continuación, se presenta su respuesta:

**Figura 9**

*Expectativa en que los ingresos de la feria mejorarán la situación económica*



*Nota.* La figura registra la expectativa económica que tienen los vendedores, tras su labor en la Feria las Aguas. *Fuente.* Autoría propia.

De acuerdo con la información facilitada por los vendedores informales entrevistados, el 4 % (2) en la posición 1 de la escala y un 21 % (10) en la posición 2 de la escala. Afirmó que confía en que su situación económica a largo plazo mejorará con los resultados del programa. El nivel de desconfianza se incrementa desde la posición número 3 de la escala, donde un 29 % (14), un 44 % (21) y el 2 % (1), no tienen confianza en que su situación económica mejorará a largo plazo con su labor en la feria Las Aguas.

Al respecto, algunos de los vendedores manifestaron que la falta de organización y control de los “verdaderos beneficiarios” del programa les perjudica. Ya que mientras los presuntos no beneficiarios del programa ingresan con productos de mayor calidad o diferentes a los usados o de segunda mano, ellos no tienen otra opción y su ingreso de un día puede ser de únicamente de \$20.000, monto que deben repartir entre su alimentación, transporte y vivienda.

Es importante destacar que las alternativas de generación de ingresos son una parte fundamental de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales aprobada en

el CONPES 32, y que programas como el de ferias institucionales son la fuente principal primordial para que la implementación de la política tenga un impacto significativo en la población de vendedores, en particular en los periódicos.

Se puede inferir que cerca del 60 % de la población de vendedores periódicos de la feria Las Aguas, que participó en la encuesta, no tuvo ningún impacto socioeconómico con el programa, además de que no confían en que este mejorará sus condiciones de vida actuales. Participan porque es la única opción que les queda y no se expondrán al desalojo del espacio público. La mayoría se adaptó al estilo de vida precario, ya que, al no disponer de otras alternativas, se convirtió en costumbrismo para la llamada popularmente la “comunidad del rebusque”.

Se constató que los objetivos estratégicos del programa no se ajustan a las necesidades y demandas de la población de vendedores periódicos que respondieron al cuestionario en la Feria Las Aguas. Se destaca el caso de la señora Rosa Cecilia Abril, una mujer de 72 años que ha llevado una trayectoria informal durante más de 3 décadas. La señora Rosa es una mujer de tez morena, contextura delgada y de baja estatura que, al finalizar de responder al cuestionario, dijo: “¿Cuál es el sentido de estar inscritos en el IPES cuando se encuentra en condiciones como la mía?”

La señora Rosa reside en una “pieza” en arriendo, no superó estudios de primaria, ejerce el oficio de venta informal, ya que fue la única oportunidad de empleo que se le presentó. No cuenta con el registro de vendedor informal y paga veinte mil pesos por el alquiler de unos cuantos metros del puesto de otra persona que cumple con todos los requisitos. Desconfía de las acciones llevadas a cabo por las entidades competentes de ejecutar el programa y está convencida de que su situación económica no se mejorará con ningún programa institucional.

Este caso releva la percepción y experiencia de una persona, la señora Rosa, quien solo aportó su nombre, ya que, al igual que todos los vendedores periódicos encuestados, ninguno estuvo dispuesto a proporcionar otro tipo de datos que permitieran realizar un cotejo más amplio de las respuestas, especialmente de su caracterización e identificación ante el Instituto para la Economía Popular - IPES. La mayoría de la población expresó que no querían que les desalojaran de su lugar de trabajo y que, al final, el IPES disponía sus datos a través de las planillas que les requerían diligencias dos veces durante el desarrollo de la feria.

Este ejemplo de vida es el denominador habitual de las personas que se dedican a la venta de artículos usados y de segunda mano. Todos los vendedores periódicos que aceptaron documentar sus respuestas y lo que no, experimentan situaciones similares a las de la señora Rosa. Unos como en el caso de las personas encuestadas, con más o menos dificultades, pero todos con una evidente y notable precariedad laboral, socioeconómica y de ingresos fluctuantes, así como una estigmatización negativa por parte de la ciudadanía.

Por lo tanto, el cuestionamiento de la señora Rosa es de suma relevancia en su caso y, posiblemente, en la mayoría de los vendedores informales periódicos, ya que vivir en estas condiciones obstaculizan la autodeterminación y son consecuencia de la exclusión sistemática de ciertos sectores de la sociedad para con este grupo poblacional que se encuentra en situación de vulnerabilidad manifiesta. Y deja otro cuestionamiento: ¿cuál es el sentido de la política pública, en el momento en el que existe un grupo poblacional en condiciones de precariedad laboral y vulnerabilidad socioeconómica?

La respuesta a este cuestionamiento depende exclusivamente de la voluntad política de la administración distrital de turno, ya que a pesar de que la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales, se encuentra en ejecución sucesiva, de acuerdo con el

CONPES 32, tiene un plan de acción hasta el año 2035, que incluyó objetivos y metas con entregas a partir de su formulación. Lo que significa que a la fecha ya se debía presentar un avance importante. No obstante, el progreso en la implementación en el estudio de caso de la Feria Las Aguas, es muy poco, para la complejidad de la problemática mencionada.

## Conclusiones

En relación al propósito general, se concluye que la informalidad laboral es una forma de detectar el subdesarrollo y la pobreza urbana de los países en desarrollo, mediante la agrupación de actividades económicas que no se ajustan a las regulaciones comerciales e incluso tributarias. Para superarlo, se requiere una estructura laboral formal y dinámica que fomente el progreso económico, social y aborde la informalidad laboral desde una perspectiva integral que involucre a todos los actores del mercado laboral y económico.

Debido a que el comercio informal se vincula con actividades sociales relacionadas con la pobreza, la marginalización laboral, ingresos fluctuantes, migración y con el conflicto armado interno. No es suficiente formalizar la labor de vendedor informal con la garantía de un trabajo digno, sino que es esencial garantizar el acceso integral al sistema de seguridad social, de salud, en óptimas condiciones, a programas de vivienda y educación que incluya el núcleo familiar del vendedor informal periódico.

El desarrollo humano y la identificación del estado de vulnerabilidad de la población de vendedores informales constituyen un elemento fundamental para que se cumpla la fase de implementación de la Política Pública Distrital que garantice los derechos fundamentales de una población que requiere atención y formalización de su labor.

De acuerdo con lo expuesto previamente, se puede afirmar que las principales causas del incremento del trabajo informal en Colombia, en particular para la población de vendedores informales periódicos participantes del estudio de caso, son y se asocian de la siguiente manera:

Al conflicto armado interno como un suceso generador de desplazamientos masivos e individuales, asociado a los insuficientes y efímeros procesos de retorno con garantías mínimas de subsistencia digna para las familias que deciden retornar a sus hogares.

A las Políticas públicas, programas, proyectos y acciones desde el punto de vista coercitivo y no preventivo, asociado al uso y aprovechamiento del espacio público.

A la falta de identificación de la problemática desde el punto de vista de caracterización y focalización, asociado al elevado número de vendedores informales periódicos que no tienen registro individual ni están caracterizados dentro de las herramientas HEMI y RIVI.

A las elevadas cifras de informalidad, asociadas a las inocuas políticas del primer empleo, inclusión pedagógica, convivencia en el espacio público e inclusión de programas con enfoques específicos.

A la educación inclusiva con énfasis en las capacidades productivas y de desarrollo del país, asociado con los altos índices de deserción escolar y la baja calidad educativa.

En cuanto al primer objetivo, el proceso de implementación de la Política Pública de Vendedores Informales parte desde una perspectiva vertical, estructurada y normativamente regulada, en el que, no se evidenció la participación activa y el reconocimiento como actores vinculantes para la estructuración y protagonistas de su propio progreso de los beneficiarios directos de los programas. Pese a que la estrategia diseñada por el Gobierno Central se centró en la formulación de la política desde un enfoque prospectivo, con el objetivo de que los entes territoriales cumplieran con los cronogramas establecidos en los anexos técnicos y estudiaran los posibles problemas que se pudiesen presentar en la ejecución de los programas.

La política se compone de una formulación objetiva cuantitativa que cumple con las directrices para la elaboración e implementación de las políticas públicas, Sin embargo, en su etapa de formulación pudo ignorar las dinámicas económicas y sociales actualizadas de la población de vendedores informales. Considerando que la base estructural de la política se fundamenta en las cifras de individuos dedicados al comercio informal desde el año 2016 hasta el año 2019, registradas en la herramienta de información del sector de Desarrollo Económico de la Administración Distrital. Esto sugiere que la atención se enfoca únicamente en las personas caracterizadas y focalizadas, los otros individuos dedicados al comercio informal estarían excluidas de los planes, programas y proyectos que contribuyen al cumplimiento de la política.

De acuerdo con Pressmann y Wildavsky, el éxito de la implementación de las políticas públicas depende de la focalización de la población, es decir, ¿para quién? Se requiere tener en cuenta dificultades cualitativas desde el punto de vista humano, ya que en todos los casos se diversifica la población objeto de las políticas públicas, lo que conduce a cambios estructurantes previos a la formulación, minimizando los fracasos y afectación de la población que se pretende impactar con la política pública. Según los autores, “Los fracasos en la implementación, en que los resultados reales de las políticas distan mucho de los que se esperaban, son esencialmente aflictivos para los grupos de población seleccionados como objetivos, que supuestamente serían los beneficiarios” (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 322).

La teoría presentada por estos escritores es la cruda realidad de los vendedores informales periódicos entrevistados y quizá la de la mayoría de esta población. Dado que la evidente demora en la implementación de la política pública y las escasas acciones efectuadas por la administración distrital dejan entre dicho la destinación de los recursos apropiados en los

proyectos de inversión, así como la gestión pública y obligaciones impuestas por Ley promulgada desde el Gobierno Central. Por consiguiente, no hay un beneficio real y tangible para la población de vendedores informales y todo se queda en supuestos de hecho que no se materializan.

A pesar de que la Pandemia fue una de las principales justificaciones en el retraso en la formulación e implementación de las políticas públicas en general, en este contexto particular, la recuperación económica de la población informal debía estar dentro de las prioridades de las autoridades gubernamentales. No obstante, los cambios estructurales prometidos a través de los programas y proyectos no han logrado el impacto que requiere esta población vulnerable.

En relación con el segundo y tercer objetivo, se constató que los objetivos estratégicos del programa no se ajustan a las necesidades y demandas de la población de vendedores periódicos que respondieron al cuestionario en la Feria Las Aguas. Esto significa que el programa que se lleva a cabo en la Feria Las Aguas no ha logrado avanzar en la implementación efectiva de la política pública ni ha mejorado las condiciones de bienestar y confianza de los vendedores informales periódicos entrevistados.

Tampoco se garantiza el mínimo vital de los vendedores informales que comercializan sus productos en ese espacio o el derecho al trabajo, lo que representa un impacto negativo en sus ingresos totales. Es decir, que, el objetivo estratégico del programa en cuanto al progreso económico, que debe aportar a los indicadores de cumplimiento en la implementación de la política pública, no se logró.

El estudio de caso se determinó que la mayoría de los vendedores periódicos de la feria de Las Aguas son personas mayores que realizan jornadas de larga duración, el único ingreso

económico para subsistir depende de lo que perciben por las ventas los domingos y festivos del año. Muchos de ellos tienen niveles educativos precarios, su actividad es mal remunerada y el acceso a los puestos de trabajo que cumplan los criterios mínimos para comercializar sus productos se limita por la falta de control de las autoridades competentes

El progreso social de la población dedicada a la venta informal y uno de los propósitos trascendentales del programa de ferias institucionales, no se ve materializado en la población que se entrevistó. La mayoría coincide en que no tuvieron la oportunidad de estudiar debido a sus orígenes humildes y las condiciones socioeconómicas de sus familias y que esto ocasiono que su única fuente de ingreso y salida al mercado laboral sea la informalidad. Aunque una pequeña fracción manifestó que, por tradición familiar, eligió ser vendedor informal y que, por más de dos décadas, se han desempeñado en el oficio de la venta informal.

En general, se encontró una población trabajadores periódicos muy desprotegidos, sin seguridad social y sin expectativas de que su situación mejorará con el programa. Esta percepción es habitual entre las personas mayores. Pues el impacto en los ingresos, debido a la feria, no es el idóneo, para alcanzar una estabilidad económica y una vida en condiciones dignas.

Para los vendedores entre los 27 y 59 años, la situación cambia debido a que su ingreso no se limita exclusivamente a la feria. No obstante, son escépticos de que este tipo de programas se reformulen y les brinde nuevas oportunidades. En este grupo se encuentra la mayoría de las personas que no tienen registro individual como vendedor informal y que clandestinamente tranzan su puesto en la feria con individuos no beneficiarios del programa.

La dignidad humana, mínimo vital, inclusión social y productiva y mejorar las condiciones económicas de los vendedores informales, según las respuestas de las personas encuestadas, no se materializan. Son objetivos planteados en el marco normativo de la política pública, pero escasamente alcanzados en la práctica.

La contribución de la Feria Las Aguas a la implementación de la política pública es una falacia que se traduce en el reporte de resultados cuantitativos que en la realidad no se materializan. Así como en la propuesta de los planes, programas y proyectos que forman parte integral de la Política Pública, pero que no han conseguido impactar a la población de vendedores encuestados y a los que no autorizaron registrar sus respuestas.

En consecuencia, las circunstancias evidenciadas en este estudio de caso, a pesar de haber recogido la percepción de una reducida proporción de la población de más de cuarenta mil vendedores informales en Bogotá, evidencian la insuficiencia en la atención integral de la población focalizada con el programa de ferias institucionales que impacta con cifras la implementación de la política.

Por último, el estudio reveló que, La gobernanza de las Entidades Públicas debe centrarse en incluir a los beneficiarios de las políticas públicas como actores principales, analizar sus propios programas, evaluarlos y reformularlos cuando se identifique que no impactan ni mejoran las condiciones laborales, sociales y económicas de la población focalizada y caracterizada.

No se debe ignorar las políticas públicas enfocadas en las poblaciones vulnerables. Este tipo de políticas, que son de ejecución periódica y progresiva, trascienden administraciones más allá de ideales y líneas políticas, ya que se enfocan en el bienestar general y la vida de

poblaciones con necesidades específicas y de abordar directamente problemas sociales y económicos del país. No en concepciones populistas de los gobiernos de turno.

## Recomendaciones

En el estudio realizado no se encontraron acciones concretas e influencia del Gobierno Nacional para implementar la política pública de vendedores informales. A pesar de que la implementación de las políticas públicas es una obligación de los entes territoriales como consecuencia de la descentralización administrativa. Por esta razón, sería esencial examinar cómo y de qué manera el Gobierno Nacional debe o no, llevar a cabo un seguimiento más detallado de las fases de implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de vendedores informales, que debe ejecutar el Gobierno Territorial. Según los ciclos y obligaciones establecidas en la normativa promulgada desde el 2015.

Con el propósito de obtener un panorama claro y preciso sobre el número real de personas que se dedican a la venta informal, resulta indispensable llevar a cabo un análisis exhaustivo y detallado de los métodos actuales de caracterización y focalización empleados por la Administración Distrital. Este ejercicio no solo permitirá identificar con mayor precisión a esta población, sino también ajustar y optimizar las estrategias implementadas para atender sus demandas, necesidades y mejorar su calidad de vida.

En vista de la ausencia de una metodología clara para el estudio y la evaluación de las fases de la política pública, resulta fundamental realizar un análisis detallado sobre los enfoques teóricos adoptados por la administración distrital. En particular, es prioritario examinar el marco teórico y práctico empleado en la fase de implementación de la Política Pública de Vendedoras y Vendedores Informales.

Para maximizar el impacto de los programas dirigidos a los vendedores informales desde 2019, se recomienda que la administración distrital fortalezca la coordinación interinstitucional, garantice una asignación eficiente de recursos y fomente la participación activa de los beneficiarios en todas las etapas de implementación. Esto permitirá superar los desafíos inherentes a la ejecución de la Política Pública, asegurando que las estrategias propuestas no solo cumplan con las metas establecidas, sino que también generen resultados tangibles y sostenibles que promuevan la inclusión social y económica de esta población.

## Referencias Bibliográficas

- Agudelo, L., Álvarez, L., Arias, L., Barreneche, I., Román, A., Gallego, L., . . . Roldan, D. (2019). *Análisis para las políticas públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Universidad EAFIT y Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). *Ficha EBI-D Fortalecimiento oferta de alternativas económicas en el espacio público de Bogotá e Implementación de estrategias de organización de zonas de uso y aprovechamiento económico [versión PDF]*. Obtido de Instituto para la Economía Social - IPES: <https://www.ipes.gov.co/index.php/4-4-proyectos-de-inversion/programas-y-proyectos>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023). *Informe de Balance y Rendición de Cuentas del Plan de Desarrollo con corte a 30 de septiembre de 2023 [Versión PDF]*. Obtido de Secretaría de Planeación de Bogotá D.C. : <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://bogota.gov.co/que-esta-haciendo-claudia-alcaldesa/rendicion-cuentas-2023/informe-2-distrito-2023.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2004). *Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan*. Secretaría Jurídica Distrital Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=12726>
- Camara de Comercio. (2005). *Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*.

Castañeda, A., & García, J. (2007). *Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas - JAVEGRAF.

Concejo de Bogotá D.C. (1972). *Por el cual se crea el "Fondo de Ventas Populares" y se dictan medidas para su organización y funcionamiento*. Secretaría Jurídica Distrital Alcaldía Mayor de Bogotá.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2073&dt=S>

Concejo de Bogotá D.C. (2020). *Por el cual se declara el tercer jueves del mes de febrero de cada año, como el Día Distrital de las personas dedicadas a las ventas informales y se dictan otras disposiciones*. Secretaría Jurídica Distrital Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94271>

Concejo de Bogotá D.C. (2021). *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales y se dictan otras disposiciones*. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=113881>

Congreso de la República. (2014). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Secretaría Senado.

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/1000.html>

Congreso de la República. (2019). *Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones*. Secretaría del Senado de la República.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1988\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1988_2019.html)

- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones*. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85787>
- CONPES D.C. (16 de Noviembre de 2023). *Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales [Versión PDF]*. <https://ipes.gov.co/politica-publica/documents.html>
- Contraloría de Bogotá D.C. (Mayo). *Informe Final Auditoría Financiera y de Gestión Instituto para la Economía Social -IPES [Versión PDF]*. Contraloría de Bogotá D.C.: [https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2024-08/AFG\\_IPES\\_CODIGO%2011.pdf](https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2024-08/AFG_IPES_CODIGO%2011.pdf)
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia T- 244 de 2012*. Gaceta de la Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-244-12.htm>
- Corte Constitucional.. (2017). *Sentencia C- 211 de 2017*. Gaceta de la Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-211-17.htm>
- DANE. (2005). *La desocupación cayó 1,9%*. Obtido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística : [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp\\_ech\\_marz05.doc](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_ech_marz05.doc)
- DANE. (2023). *En diciembre de 2022, la tasa de desempleo en el total nacional fue Periodo de referencia*. Obtido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP\\_empleo\\_dic\\_22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_dic_22.pdf)

DANE. (2024). *Boletín Técnico Ocupación informal trimestre abril - junio 2024 [versión PDF]*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/empleo-informal-y-seguridad-social/bol-GEIH-EISS-abr2023.pdf>

DANE. (2024). *Principales indicadores del mercado laboral Junio de 2024 [Versión PDF]*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#registro-estadistico-de-relaciones-laborales-relab>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Informe de Gestión Departamento Nacional de*

*Planeación 2022; Informe de Gestión Departamento Nacional de Planeación 2023*

*[versión PDF]*. Departamento Nacional de Planeación Oficina Asesora de Planeación:

[https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/Direccion-general/oficina-asesora-planeacion/Paginas/informes-de-gestion.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/Direccion-general/oficina-asesora-planeacion/Paginas/informes-de-gestion.aspx)

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:*

*Colombia, Potencia Mundial de la Vida [versión PDF]*. Departamento Nacional de

Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Departamento Nacional de Planeación . (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la*

*evaluación a políticas públicas*. Departamento Nacional de Planeación :

[https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDT%2FSinergia%2FDocumentos%2FCartilla%2520Guia%2520para%2520Seguimiento%2520y%2520Evaluaci%25C3%25B3n%2520Ago%252013.pdf&psig=AOvVaw0mrVC\\_EX3AGAD7e5JvI08p&ust=1719249408611000&so](https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDT%2FSinergia%2FDocumentos%2FCartilla%2520Guia%2520para%2520Seguimiento%2520y%2520Evaluaci%25C3%25B3n%2520Ago%252013.pdf&psig=AOvVaw0mrVC_EX3AGAD7e5JvI08p&ust=1719249408611000&so)

Española, R. A. (s.d.). *Diccionario de la lengua española*. Obtido de Implementación:

<https://dle.rae.es/implementaci%C3%B3n?m=form>

Fedesarrollo. (2023). *El Panorama de la Informalidad Laboral y Empresarial Durante y Después de la Pandemia [Versión PDF]*. Centro de investigación Económica y Social.:

<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4540?locale-attribute=en>

Franco, J. A., Arce, D. A., & Mejía, C. (2013). *Espacios Públicos ordenados experiencias de implementación de sentencias de la Corte Constitucional sobre espacio público y comercio en la calle*. : Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Giraldo, C. (2017). *Economía Popular desde abajo*. Grupo Socioeconomía y Desarrollo, Gseid .

Gobierno Nacional República de Colombia. (2021). *Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Gestor Normativo Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339#138>

Gobierno Nacional, Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo. (2022). *Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales*. Función Pública Gestor

Normativo.<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18692>

7

Instituto para la Economía Social - IPES. (2024). *Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Bogotá, D.C. [Versión PDF]*. Instituto para la Economía Social - Gestión

Institucional: <https://www.ipes.gov.co/index.php/gestion-institucional/control/plan-de-mejoramiento>

Instituto para la Economía Social. (2023). *Informe de Cierre de Auditoría Proyectos 7772 y 7773 [versión PDF]* Instituto para la Economía Social - IPES: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.ipes.gov.co/images/informes/controlInterno/informesGenerales/2023/07-julio/Informe-de-Cierre-de-Auditoria-Proyectos-7772-IMPLEMENTACION-DE-ESTRATEGIAS-DE-ORGANIZACION-DE-ZONAS-DE-USO-Y-APROVE>

Instituto para la Economía Social. (2024). *Informe de Gestión y Resultados vigencia 2023 [Versión PDF]*. Instituto para la Economía Social - Gestión Institucional : <https://www.ipes.gov.co/index.php/gestion-institucional/planeacion/informes-de-gestion>

Instituto Para La Economía Social IPES. (2023). *Documento de Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos [versión PDF]* Instituto Para La Economía Social IPES: <https://ipes.gov.co/politica-publica/documents.html>

IPES. (2020). *Ventas informales en la Carrera 7 [Versión PDF]* Estudios e Investigaciones Instituto para la Economía IPES: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/[https://www.ipes.gov.co/Libro\\_Digital\\_Ventas\\_informales\\_en\\_la\\_Carrera\\_7/Ventas-informales-en-la-Carrera-7.pdf](https://www.ipes.gov.co/Libro_Digital_Ventas_informales_en_la_Carrera_7/Ventas-informales-en-la-Carrera-7.pdf)

IPES. (2023). *Gestión y Resultados 2022 [Versión PDF]*. Instituto para la Economía Social - Gestión Institucional: <https://www.ipes.gov.co/index.php/gestion-institucional/planeacion/informes-de-gestion>

IPES. (2024). *Balance Social CBN 0021*. Instituto para la Economía Social IPES - Informes de gestión 2024 [Versión PDF]: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2024/PE01-DE-033-V1-Informe-Balance-Social-CBN-0021-2023.pdf

IPES. (Agosto de 2024). *Programas - Alternativas Comerciales - Ferias Institucionales*. Instituto para la Economía Social: <https://www.ipes.gov.co/index.php/programas/alternativas-economicas/ferias-temporales-y-empresariales>

López, J. E., Salamanca, O. L., & Roth, A.-N. (2020). *Implementación de Políticas Públicas y la paz*. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.

Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo. (2022). *Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015 Política Pública de Vendedores Informales*. Función Pública: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

Ministerio de Trabajo. (2024). *Informe de gestión Ministerio de Trabajo 2023 [versión PDF]*. Ministerio de Trabajo: [https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/atencion-al-ciudadano/transparencia/informes-de-gestion-sector-trabajo/-/document\\_library/pCqIOMWs3BUG/view\\_file/75905744?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_pCqIOMWs3BUG\\_redirect=https%3A%2](https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/atencion-al-ciudadano/transparencia/informes-de-gestion-sector-trabajo/-/document_library/pCqIOMWs3BUG/view_file/75905744?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_pCqIOMWs3BUG_redirect=https%3A%2)

Ministerio de Trabajo. (2024). *Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*. Gestor Normativo Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72173>

Ministerio del Trabajo. (2023). *Informe de gestión 2022 Ministerio del Trabajo [versión PDF]*.

Ministerio del Trabajo: [https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/atencion-al-ciudadano/transparencia/informes-de-gestion-sector-trabajo/-/document\\_library/pCqIOMWs3BUG/view\\_file/70678610?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_pCqIOMWs3BUG\\_redirect=https%3A%2](https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/atencion-al-ciudadano/transparencia/informes-de-gestion-sector-trabajo/-/document_library/pCqIOMWs3BUG/view_file/70678610?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_pCqIOMWs3BUG_redirect=https%3A%2)

Ministerio del Trabajo; Ministerio del Interior. (2022). *Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015, Política Pública de Vendedores Informales [Versión PDF]*. Función Pública:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefndmkaj/[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/documentos/anexo\\_tecnico\\_4\\_decreto-801-2022.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/documentos/anexo_tecnico_4_decreto-801-2022.pdf)

Niell, V. C. (2018). *Luchando por un Espacio en la Ciudad de México Comerciantes ambulantes y Espacio Público Urbano*. México: El Colegio de México, A.C.

Organización Internacional del Trabajo. (2001). *El entorno normativo y la economía informal* .

Oficina Internacional del Trabajo : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229846.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229846.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Empleo informal*. Obtido de

<https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Organización Internacional del

Trabajo: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_819022/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_819022/lang--es/index.htm)

- Pardo, M. d., Laguna, M. I., & Cejudo., G. M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una Antología* . Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Presidencia de la República de Colombia. 1993). *Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*. Obtido de Secretaría Jurídica Distrital Alcaldía Mayor de Bogotá: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, S. F. (2021). *Perspectivas de cambio para una adecuada protección social en el Ecuador de los vendedores informales en condición del vulnerabilidad (Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar)*. Repositorio institucional , Ecuador . Obtido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8503/1/T3702-MDH-Ruiz-Perspectivas.pdf>
- Rincón Báez, W. U. (2016). *Perspectiva socioeconómica de los vendedores informales de Chapinero : en Bogotá, Colombia. Cooperativismo & Desarrollo*. <https://doi.org/10.16925/co.v23i107.1255>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGRA W-HILL / INTERAMERICANA DE EDITORES, S.A. DE C.V.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024). *Bogotá en cifras [Versión PDF]*. Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría Distrital de Desarrollo

Económico: <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/crecimiento-economico-mercado-laboral-general-dinamica-empresarial/bogota-en-cifras-2023>

Secretaría Distrital de Planeación . (2024). *Política Pública Distrital de y Vendedores Vendedoras informale. Logros primer semestre 2024. [Versión PDF]*. Secretaría Distrital de Planeación - Seguimiento de Políticas Públicas Distritales:  
<https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/conpes-dc/seguimiento>

Sociedades Bíblicas Unidas. (2000). *La Santa Biblia* . Sociedad Bíblica Colombiana.

Universidad del Valle. (2011). Estructura económica y desempleo en Colombia. *Sociedad y Economía, 1*, 100-101.

Universidad Externado de Colombia. (2007). *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá D.C: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

## Apéndices

### Apéndice A

*Formato de cuestionario de recopilación de información referente al trabajo de campo realizado en la Feria Las Aguas.*

#### CUESTIONARIO DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

*Datos Generales:* Consentimiento previo, expreso e informado del titular para llevar a cabo el tratamiento de datos personales. En virtud del tratamiento de datos establecido en la norma (Ley 1581 de 2012 y demás normas que lo complementen o modifiquen), autoriza a brindarnos información personal y de su labor como vendedor periódico en esta feria, con fines exclusivamente académicos.

- SI ( )
- NO ( )

(Depende de la dinámica solicitar una fotografía, se indica que no se verá su rostro)

1. Fecha de la encuesta en terreno.
  - Día ( ) Mes ( ) Año ( )
2. Nombre
  - ( )
3. Grupo etario
  - 20 - 26 años ( )
  - 27- 59 años ( )
  - 60 años o más ( )
  - Menores de edad ( )
4. Sexo
  - Femenino ( )
  - Masculino ( )
- Nivel Educativo
  - Primaria ( )
  - Secundaria ( )
  - Técnico ( )
  - Tecnólogo ( )
  - Universitario ( )
5. Vivienda
  - Propia ( )
  - Familiar ( )
  - Arriendo ( )

6. Por qué llegó usted a ser vendedor informal.

- Conflicto armado ( )
- Oportunidad Educación de empleo ( )
- Satisfacción
- Otra ( )

*Preguntas Durante el Trabajo de Campo.* En esta sección se plantearán cuestionamientos con el propósito de conocer la percepción de bienestar y confianza de los comerciantes informales periódicos, en relación con la implementación de la política pública en lo que se refiere al programa de Ferias Institucionales Permanentes.

#### ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE BIENESTAR

1. Cuenta con identificación que lo reconozca ante el IPES como vendedor informal.

- Caracterizado(a) como vendedor(a) informal en Herramienta Misional (HEMI)  
SI ( )  
NO ( )
- Registro Individual de Vendedor (RIVI).  
SI ( )  
NO ( )

2. Ser beneficiario de este programa ha representado algún impacto en el desarrollo de su labor y estilo de vida. Por ejemplo:

- Acceso a otros programas que se lleven a cabo otros días de la semana, diferentes al domingo y festivo. ( )
- Formación y capacitación para el trabajo ( )
- Acceso a programas de vivienda VIS o VIP ( )
- Acceso a programas y beneficios educativos para usted o sus hijos ( )
- Otro ( )
- Ninguno ( )

3. En una escala de 1 a 5, donde 1 es el más bajo y 5 el mayor. Que tan satisfecho está usted con la logística y organización de la feria.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4. Suponga que sus ingresos durante el año 2022 fueron de 10 pesos, cuanto de esos 10 pesos son el resultado de su trabajo como vendedor informal periódico.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

5. Suponga que sus ingresos durante el año 2024 fueron de 10 pesos, cuanto de esos 10 pesos son el resultado de la participación en esta feria.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

#### ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CONFIANZA

Esta muy de acuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones. De 1 a 5, donde 1 es muy de acuerdo y 5 muy en desacuerdo.

1. Siento que la feria es un espacio seguro para mis ventas:

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2. Confío en que las autoridades encargadas de la ejecución del programa actúan de manera justa y transparente:

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3. Tengo confianza de que la feria mejorará mi situación económica en el largo plazo:

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

#### IMPLEMENTACIÓN

(Pregunta para responder la primera variable)

1. Como considera que ha sido el proceso para participar es este tipo de ferias.

- Fácil acceso
- Difícil por la cantidad de trámites y requisitos

**Nota.** Este formato conta de 16 preguntas, dividido en cuatro componentes. La primera se centró en la identificación de la población desde una perspectiva demográfica, con el objetivo de identificar aspectos específicos tales como el grupo etario, el sexo, el nivel educativo, la vivienda y la forma de trabajo. La segunda, con cinco interrogantes centrados en su bienestar como beneficiario del programa. La tercera, con tres preguntas desde el punto de vista de confianza, y la cuarta, con una pregunta que se relaciona con las anteriores y se centró en el proceso de participación y acceso al programa de ferias permanentes. Autoría propia.

## Apéndice B

*Base de datos formulada y graficada por medio de la cual se procesaron los datos de las 48 encuestas realizadas en la feria.*

INFORMACION BASE						
1	orden	2	3 A	3 B	4	5
fecha	No.	NOMBRE	G. ETARIO	EDAD	GENERO	N. EDUCATIVO
18/08/2024	1	Antonio Garcia	60 años o más	60 M		Secundaria
18/08/2024	2	Jeferson Castañeda Roa	27 - 59 años	42 M		Primaria
18/08/2024	4	Gustavo Rojas	60 años o más	65 M		Primaria
18/08/2024	7	Roger Gonzalez	60 años o más	63 M		Secundaria
18/08/2024	8	Jose Rodrigo Rodriguez	60 años o más	80 M		Primaria
18/08/2024	9	Elias Galindo	60 años o más	60 M		Secundaria
18/08/2024	10	Rodrigo Quintero	60 años o más	85 M		Secundaria
18/08/2024	11	Dario Gamboa	60 años o más	60 M		Primaria
18/08/2024	12	Jose Alberto Duitama	60 años o más	62 M		Tecnólogo
18/08/2024	13	James Sarmiento	27 - 59 años	40 M		Primaria
18/08/2024	14	Omar Tesa	60 años o más	62 M		Secundaria
18/08/2024	15	Efrain Paz	27 - 59 años	54 M		Secundaria
18/08/2024	17	Jorge Cruz	27 - 59 años	35 M		Secundaria
18/08/2024	18	Edison Perez	27 - 59 años	28 M		Primaria
18/08/2024	19	Enrique Joya	27 - 59 años	57 M		Primaria
18/08/2024	20	Jose Arturo Silva	60 años o más	80 M		Ninguno
18/08/2024	22	Jose Valentin Torres Miranda	60 años o más	63 M		Primaria
18/08/2024	24	Fernando Idalgo	60 años o más	64 M		Primaria
18/08/2024	27	Milton Albarracin	60 años o más	60 M		Universitario
18/08/2024	28	Ernesto Buitrago	60 años o más	64 M		Secundaria
18/08/2024	30	Jose Armando Ibañez	60 años o más	64 M		Primaria
18/08/2024	31	Jose Sandoval Salamanca	27 - 59 años	51 M		Primaria
18/08/2024	33	Raul Sanchez	60 años o más	70 M		Primaria
18/08/2024	34	Jose Israel Giraldo	60 años o más	77 M		Primaria
18/08/2024	35	German Jimenez	60 años o más	70 M		Tecnólogo
18/08/2024	36	Jose Bautista	60 años o más	67 M		Secundaria
18/08/2024	39	Jordan	27 - 59 años	48 M		Universitario
18/08/2024	40	Leopoldo	60 años o más	76 M		Secundaria
18/08/2024	42	Victor	60 años o más	74 M		Secundaria
18/08/2024	43	Reinaldo	60 años o más	80 M		Secundaria
18/08/2024	45	Sin Info	60 años o más	62 M		Primaria
18/08/2024	47	Sin Info	27 - 59 años	57 M		Secundaria
18/08/2024	48	Sin Info	60 años o más	61 M		Primaria

6	7 A	7 B	7 C	1 A	1 B
T. VIVIENDA	SATISFACCION	NECESIDAD	OTRO MOTIVO	HEMI	RIVI
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Arriendo	Si	.	Satisfacción	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	.	Conflicto Armado	Si	Si
Arriendo	Si	.	Satisfacción	No	No
Arriendo	No	.	Conflicto Armado	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Propia	Si	.	Satisfacción	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Propia	No	.	Tradicion Familiar	Si	Si
Familiar	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Propia	Si	.	Satisfacción	Si	Si
Propia	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Familiar	Si	.	Satisfacción	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Propia	Si	.	Satisfacción	Si	No
Propia	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Arriendo	Si	.	Satisfacción	Si	Si
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	Si	No
Arriendo	No	Oportunidad empleo	.	No	No
Propia	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si
Familiar	No	Oportunidad empleo	.	Si	Si

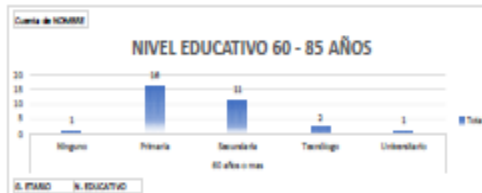
INFORMACION BIENESTAR					
2 A	2 B	3	4	5	
IMPACTO LABOR	OTRO	LOGISTICA	INGRESO 2022	INGRESO 2024 FERIA	
Ninguno	.	2	10	4	
Otro	Bono dinero	4	10	5	
Ninguno	.	3	10	10	
Ninguno	.	3	10	5	
Ninguno	.	1	5	4	
Ninguno	.	5	8	7	
Acceso a Programas	.	3	6	8	
Otro	Bono adulto mayor	2	10	5	
Ninguno	.	5	10	10	
Ninguno	.	3	8	7	
Ninguno	.	3	4	4	
Ninguno	.	2	5	5	
Ninguno	.	5	10	8	
Ninguno	.	5	7	6	
Ninguno	.	3	7	5	
Otro	Bono dinero	4	10	5	
Ninguno	.	3	6	10	
Ninguno	.	2	10	5	
Ninguno	.	3	3	5	
Ninguno	.	3	5	4	
Ninguno	.	2	10	4	
Otro	Bono dinero	3	10	4	
Ninguno	.	5	7	6	
Ninguno	.	4	7	5	
Ninguno	.	3	10	7	
Ninguno	.	3	10	8	
Ninguno	.	1	3	3	
Ninguno	.	3	7	8	
Otro	Bono dinero	2	10	4	
Ninguno	.	2	4	2	
Ninguno	.	4	10	6	
Ninguno	.	2	10	5	
Ninguno	.	2	10	5	

INFORMACION CONFIANZA			IMPLEMENTACIÓN
1	2	3	CONSIDERACION
SEGURIDAD	TRANSPARENCIA	ESPECTATIVA	DEL PROCESO
3		3	2 Difícil
5		4	4 Difícil
5		3	3 Difícil
4		2	2 Fácil
4		2	4 Difícil
5		5	5 Fácil
4		4	2 Fácil
4		4	1 Fácil
5		5	4 Difícil
5		4	3 Difícil
5		2	3 Difícil
3		3	4 Difícil
5		4	4 Fácil
5		1	4 Difícil
4		5	4 Difícil
5		3	4 Fácil
5		3	2 Difícil
5		3	4 Fácil
5		3	4 Fácil
4		4	3 Difícil
4		3	4 Fácil
4		4	3 Fácil
3		4	4 Fácil
4		4	4 Fácil
4		4	3 Difícil
4		3	3 Fácil
2		2	4 Fácil
4		2	2 Fácil
5		3	3 Fácil
5		5	2 Fácil
4		3	3 Difícil
4		2	2 Fácil
2		2	2 Difícil

G. ETARIO	N. EDUCATIVO	Cuenta de NOMBRE
27 - 59 años	Primaria	8
	Secundaria	6
	Tecnológico	1
	Universitario	1
	Técnico	1
<b>Total 27 - 59 años</b>		<b>17</b>
<b>Total general</b>		<b>17</b>



G. ETARIO	N. EDUCATIVO	Cuenta de NOMBRE
60 años o mas	Ninguno	1
	Primaria	16
	Secundaria	11
	Tecnológico	2
	Universitario	1
<b>Total 60 años o mas</b>		<b>31</b>
<b>Total general</b>		<b>31</b>



G. ETARIO	T. VIVIENDA	Cuenta de NOMBRE
27 - 59 años	Arriendo	11
	Familiar	2
	Propia	4
<b>Total 27 - 59 años</b>		<b>17</b>
<b>Total general</b>		<b>17</b>



G. ETARIO	T. VIVIENDA	Cuenta de NOMBRE
60 años o mas	Arriendo	21
	Familiar	5
	Propia	5
<b>Total 60 años o mas</b>		<b>31</b>
<b>Total general</b>		<b>31</b>



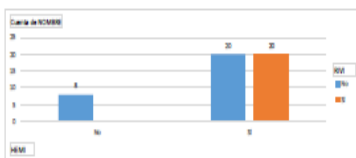
G. ETARIO	SATISFACCION	NECESIDAD	OTRO MOTIVO	Cuenta de NOMBRE
27 - 59 años	Si	-	Satisfacción	8
	No	Oportunidad empleo	-	12
	-	Opción de otro lugar	-	1
<b>Total 27 - 59 años</b>				<b>17</b>
<b>Total general</b>				<b>17</b>



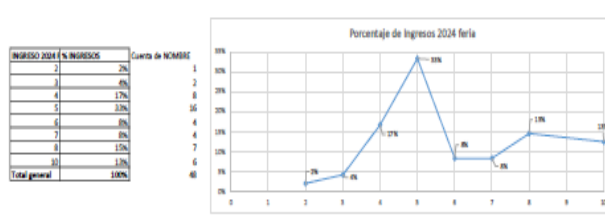
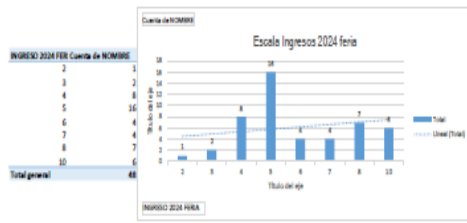
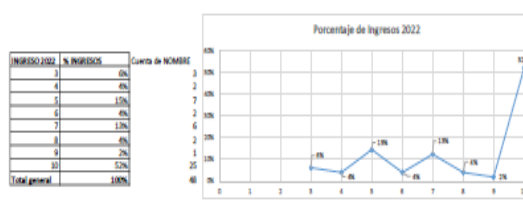
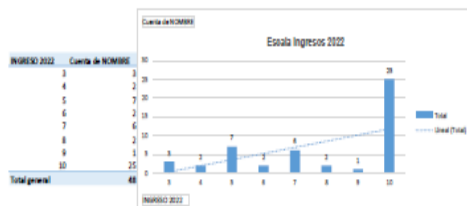
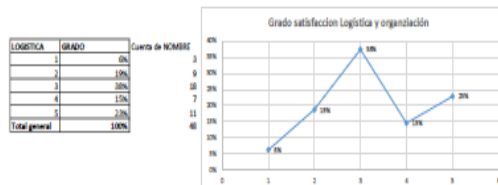
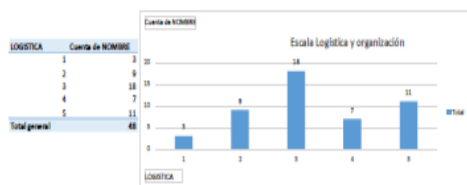
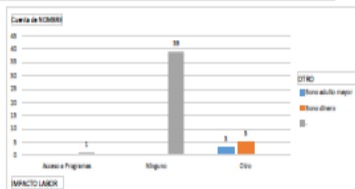
G. ETARIO	SATISFACCION	NECESIDAD	OTRO MOTIVO	Cuenta de NOMBRE
60 años o mas	Si	-	Satisfacción	8
	No	Oportunidad empleo	-	20
	-	Conflicto Armado	-	2
	-	Tradicón Familiar	-	1
<b>Total 60 años o mas</b>				<b>31</b>
<b>Total general</b>				<b>31</b>

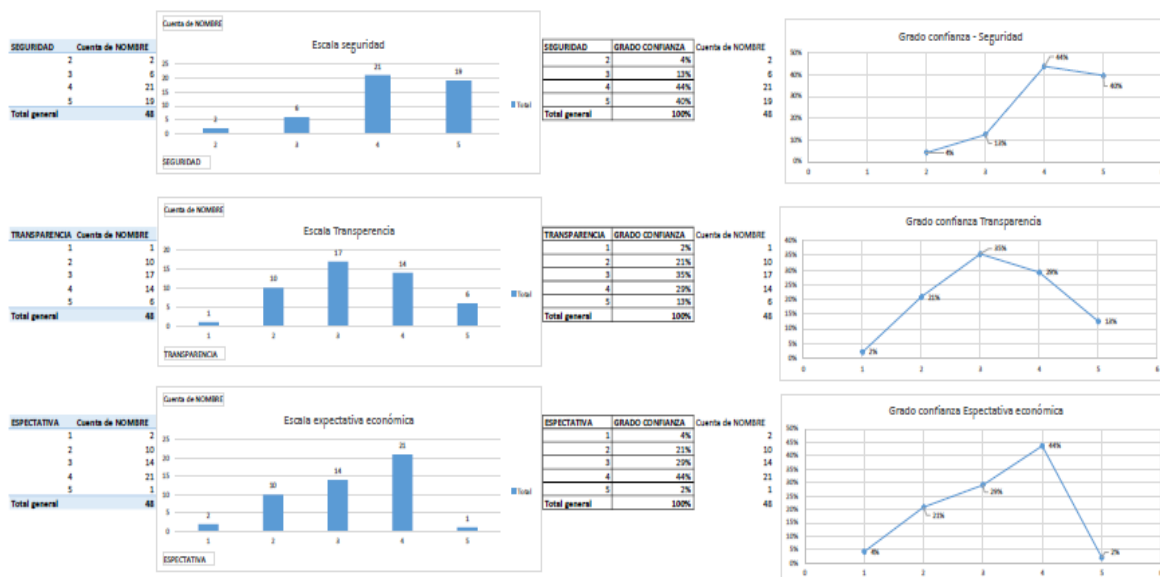


Cuenta de NOMBR ENI			
HEM	No	Si	Total general
No	6	0	6
Si	20	20	40
<b>Total general</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>46</b>



Cuenta de NOMBR OTRO			
IMPACTO LABOR	Bono adulto mayor	Bono di .	Total general
Acceso a Programas	1	1	2
Ninguno	30	30	30
Otro	3	5	8
<b>Total general</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>70</b>





**Nota.** La base de datos procesada y formulada evidencia el procesamiento de los datos producto del trabajo en terreno, muestran que cuarenta y ocho (48) vendedoras y vendedores informales periódicos respondieron a los cuestionamientos. La edad mínima de las 48 personas que respondieron a la encuesta fue de 27 años, mientras que la máxima de 85. El método empleado fue la muestra por conveniencia, conformada por la población de vendedores informales periódicos de la feria Las Aguas presentes al momento de aplicar el cuestionario.

Autoría propia.