

ESTUDIO COMPARATIVO: Impacto de las políticas de reubicación de vendedores  
informales en Bogotá (Administraciones Gustavo Petro y Enrique Peñalosa) sobre la  
disminución del trabajo informal

Gredys Consuelo Segura Rivera

Universidad la Gran Colombia

Facultad de posgrados: Especialización Gerencia Financiera

Bogotá D.C.

2018

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>LÍNEA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1. CAPITULO 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA</b> .....	<b>9</b>
1.4. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	10
1.5. OBJETIVO GENERAL .....	10
1.5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	10
<b>2. CAPITULO 2 MARCO DE REFERENCIA</b> .....	<b>11</b>
2.1. MARCO TEÓRICO .....	11
2.2. HISTORIA Y ANTECEDENTES .....	15
2.3. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR INFORMAL .....	23
2.4. RESUMEN .....	34
<b>3. DISEÑO METODOLÓGICO</b> .....	<b>35</b>
3.1. FASE 1. APROXIMACIÓN TEÓRICA .....	35
3.2. FASE 2. REVISIÓN LEGAL Y CONSTITUCIONAL .....	36
<b>3.3. DEFINICIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO</b> .....	<b>37</b>
<b>4. RESULTADOS</b> .....	<b>38</b>
4.1. REVISIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES .....	38
4.1.1 <i>Administración de Gustavo Petro</i> .....	38
4.1.2 <i>Administración de Enrique Peñalosa</i> .....	41
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>46</b>
5.1. CONCLUSIONES .....	46
5.2. RECOMENDACIONES .....	47
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>49</b>

## **Estudio comparativo: Impacto de las políticas de reubicación de vendedores informales en Bogotá (Administraciones Gustavo Petro y Enrique Peñalosa) sobre la disminución del trabajo informal.**

### **Resumen**

La investigación que se desarrolla a continuación se propone comparar la evolución de los indicadores de ocupación informal en Bogotá durante las administraciones de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa. El trabajo se desarrolla partiendo de una aproximación teórica a la problemática de la ocupación informal y la recuperación del espacio público desde dos perspectivas, a saber, la estructuralista y la institucionalista. Posteriormente, se realiza una revisión normativa acerca de la competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá para tomar medidas relacionadas con el problema en cuestión. Finalmente, se realiza una revisión estadística con el fin de presentar, de manera descriptiva, una comparación en los resultados de las dos administraciones, concluyendo que, si bien las políticas implementadas han tenido un impacto significativo sobre la ocupación informal, no ha sido igual para la recuperación del espacio público.

**Palabras clave:** Vendedores informales, espacio público, reubicación, trabajo informal, condiciones de trabajo, política pública.

**Abstract:**

The following investigation has the purpose of make a comparison of the evolution of informal occupation and public space recovery at Bogotá during Gustavo Petro's and Enrique Peñalosa's administrations. The work is developed starting from a theoretical approximation to the problem from two points of view: Structuralist and institutionalist. After that, a legal and constitutional review is made to find out the competence of Mayor's office of Bogotá to the decision making related to informal occupation. Finally, a statistical review is made to present, in a descriptive way, a comparison between these administration's results, concluding that nevertheless the impact of their policies over the informal occupation has been significative, their impact over public space recovery hasn't.

**Key words:** Informal sellers, public space, relocation, informal occupation, working conditions, public policy.

## Introducción

El estado actual del fenómeno de trabajo informal en Colombia puede hallar sus causas en diversos procesos y acontecimientos ocurridos a lo largo de la historia del país. Orozco, Barreto y Sánchez (2008) mencionan *“la violencia de los años veinte, la depresión económica de los años treinta, el desplazamiento de campesinos –como consecuencia del conflicto armado en la década del cuarenta y del aumento en la década del ochenta por enfrentamientos entre las guerrillas, el Estado y grupos paramilitares– que se vienen a establecer en la periferia de las principales ciudades”* (p.192), como causas estructurales de este fenómeno.

Adicional a ello, la acelerada urbanización que atravesó Colombia durante mediados del siglo pasado trajo consigo los efectos deseables e indeseables propios de dicho proceso. Como señalan Giraldo, García, Ferrari y Bateman en el informe de ONU Hábitat (2009) Urbanización para el desarrollo humano, *“Con la urbanización, las desigualdades sociales medidas en términos relativos se profundizan con excesiva frecuencia, resaltando el problema casi congénito de la distribución equitativa de los recursos, los bienes y la riqueza...”* (p. 177).

Siendo Bogotá la Capital del país, es apenas natural que los flujos migratorios ocasionados por los fenómenos atrás mencionados confluyeran en buena medida dentro de su territorio generando un rápido crecimiento de la demanda de bienes y servicios por parte de la población. Esto, sumado a la incapacidad de la economía de absorber la oferta de mano de obra no calificada producto de los flujos migratorios mencionados generó una brecha entre las necesidades de un sector significativo de la población y su capacidad para satisfacerlas.

Debido a lo anterior, las ventas informales se constituyeron en una alternativa para quienes no podían encontrar un empleo formal. Esta alternativa se vuelve atractiva por diversas razones entre las que destacan la existencia de una demanda para los bienes que se ofrecen de

esta manera, ya que pueden ponerse en el mercado a precios inferiores a los encontrados en los sectores formales, convirtiéndose de ese modo en bienes de fácil acceso para personas con ingresos bajos y medios-bajos. La segunda razón es que la estructura tributaria de la Capital a lo largo de varias décadas ha generado pocos incentivos para la formalización de empresas y la generación de empleo formal.

Sin embargo, esta alternativa, amparada desde algunos puntos de vista en el derecho al trabajo, entra en conflicto con bastante frecuencia con el derecho al espacio público recreando a este nivel la premisa de la primacía del interés general sobre el interés particular. Generalmente, esta situación se ha definido en favor del espacio público, pero no todas las administraciones se han ocupado de la misma manera del problema de la formalización y reubicación de los vendedores informales.

La presente investigación tiene como objetivo comparar el impacto que las políticas de reubicación de vendedores informales durante las últimas dos administraciones en la Capital del país.

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se apoya en aproximaciones teóricas del problema del trabajo informal en las ciudades, así como en estadística comparativa para medir el impacto de las políticas de reubicación en las administraciones de Gustavo Petro VS Enrique Peñalosa.

### 1. CAPITULO 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1.Planteamiento del Problema

El problema de la reubicación de los vendedores informales en Bogotá en aras de la recuperación del espacio público, sin generar un impacto negativo sobre las posibilidades de generar ingresos de estas personas, aún se ha presentado resultados significativos en términos de disminución del trabajo informal en la ciudad lo que ha llevado a que, de manera constante, la recuperación del espacio público en determinado sector de la ciudad conlleve simplemente a la pérdida del mismo en otro sector.

Lo anterior se puede corroborar al revisar las cifras de Población Económicamente Activa (PEA), tasa de desempleo y niveles de informalidad en la ciudad durante los últimos ocho años. Sin embargo, el impacto de las políticas de las dos últimas administraciones ha sido diferente.

Para ilustrar el punto anterior, cabe mencionar que, a finales de 2012, primer año de la administración de Gustavo Petro, el empleo informal en Bogotá 47.2% (frente a 46.2% del año anterior) (DANE. 2012). Sin embargo, para diciembre de 2015, último mes de su administración, la proporción de la población con ocupación informal fue de 42.2% (5 puntos menos que en su primer año), siendo el más bajo del país (DANE. 2015).

Ahora bien, debido a la suspensión de sus funciones durante un año, es necesario entrar a revisar la aplicación de la política planteada por Gustavo Petro durante su administración con el fin de determinar hasta qué punto dicha reducción se puede atribuir a la política distrital.

Por su parte, al finalizar el primer año de la administración de Enrique Peñalosa la informalidad en Bogotá (diciembre 2016) había pasado de 42.2% a 43.7% (DANE. 2016) y para febrero del año en curso, alcanzó su nivel más bajo con un 41.7% compartiendo el primer puesto con Medellín (DANE. 2018).

En términos de reducción, durante los dos períodos el comportamiento de este indicador ha sido similar, con un leve aumento en el primer año y un descenso constante a medida que avanzan las administraciones.

Debido a lo anterior es necesario revisar el enfoque de cada política para determinar si, más allá del impacto global, los resultados sobre la informalidad han sido los que cada una se planteó.

## **1.2. Antecedentes del problema**

El conflicto armado y el pobre desempeño económico del país durante el último medio siglo han generado un flujo migratorio constante hacia las capitales departamentales y hacia Bogotá. Esta situación.

De acuerdo con ONU-Hábitat (2009), el índice de primacía urbana, que mide la concentración de la población de un país dentro de una ciudad en relación con las dos ciudades principales que le siguen, pasó de 0.750 a 1.030 desde 1950 hasta 2015 (p.177-179).

Esto genera elevados niveles de pobreza y pobreza extrema lo cual genera desafíos importantes en términos de generación de puestos de trabajo formal.

Según explican Giraldo et al, “Muchos de los agentes económicos sin acceso al mercado de trabajo por terceros formal (generalmente del exiguo y obsoleto capital humano) se encuentran en este punto con aquellos cuyos deseos de establecer un negocio propio chocan con sistemas normativos excesivamente onerosos, en términos monetarios, de tiempo o esfuerzos

ineficientes, en términos económicos, e inequitativos, en términos sociales para establecerse y operar en la informalidad.” (p.309).

Lo anterior implica que la formalidad no constituye una opción viable a corto plazo para las personas en estas condiciones. Esto, a su turno, aumenta los niveles de informalidad y genera una resistencia a la formalización. De allí el crecimiento constante de, entre muchos otros casos, las ventas ambulantes en la ciudad, con el impacto que tiene sobre el derecho al espacio público de todos los ciudadanos, lo cual ha llevado a la necesidad de plantear políticas de recuperación del espacio público que consideren la reubicación y formalización de los vendedores informales en la ciudad por parte de las alcaldías distritales.

### **1.3.Contexto y Justificación del problema**

El proceso de reubicación de los vendedores informales en Bogotá es de gran importancia en este trabajo ya que busca determinar el estado de avance en el que se encuentra de acuerdo a las políticas que el distrito ha definido para la organización del Espacio Público de la Capital.

En la actualidad el IPES entidad encargada de la reubicación y capacitación para ofrecer mejores condiciones económicas, sociales y laborales ofrecen alternativas económicas con el fin de que abandonen el espacio público, sin embargo a pesar de los esfuerzos realizados por las administraciones no ha sido posible que muchos de los vendedores acepten las alternativas ofrecidas por las administraciones locales.

Estas dinámicas generan en la ciudad una economía sin estructura organizacional, por ello el gobierno local percibe que esta economía influye negativamente en la organización territorial y visual de la ciudad, pues la mayoría de vendedores informales se ubican en puntos estratégicos comerciales del sector, donde reducen el acceso al tramo peatonal y comercial formal, generando ciertos malestares en la sociedad. Los vendedores informales siguen aumentando, esto nos lleva

a seguir explorando las causas que llevan a que se presente este fenómeno. Así mismo con esta investigación se pretende establecer las variables más relevantes que involucran la informalidad y el abandono de espacios de reubicación, y de esta manera dejar un análisis para la toma de decisiones gubernamentales y gremiales que lleven a instrumentos.

#### **1.4.Pregunta de investigación**

¿Cuál ha sido el impacto de las políticas de recuperación del espacio público sobre los niveles de ocupación informal durante las administraciones distritales de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa?

#### **1.5. Objetivo General**

Realizar un análisis comparativo de las políticas de recuperación de espacio público, especialmente las enfocadas a atacar la situación de ventas informales, y la forma como éstas han generado un impacto sobre la disminución de la ocupación informal durante las últimas dos administraciones de Bogotá.

##### **1.5.1. Objetivos específicos**

1. Exponer los aspectos de la política pública de recuperación del espacio público enfocados a mejorar la situación de los vendedores informales durante la administración de Gustavo Petro.
2. Exponer los aspectos de la política pública de recuperación del espacio público enfocados a mejorar la situación de los vendedores informales durante la administración de Enrique Peñalosa.

3. Realizar una comparación de indicadores económicos relacionados con la informalidad entre las dos últimas administraciones de la capital.

## **2. CAPITULO 2 MARCO DE REFERENCIA**

### **2.1. Marco Teórico**

Para esta etapa del trabajo se debe plantear un marco que permita entender las razones por las que las ciudades, pese a todos los beneficios que traen en relación con el bienestar y desarrollo humano, generan también niveles elevados de desigualdad, no sólo en términos de riqueza, sino también en términos de capacidad de acceso a las oportunidades que ésta ofrece.

Adicionalmente, se debe comprender la manera en que estos elevados niveles de desigualdad se traducen en una dificultad, e incluso a veces imposibilidad, de acceder al mercado laboral formal. De ese modo, será posible explicar la raíz del problema de la informalidad en grandes ciudades, como Bogotá.

Posteriormente, será necesario explicar la naturaleza del derecho colectivo al espacio público y como éste, en congruencia con el marco señalado por la Constitución de 1991, hace que para las administraciones distritales la situación de la informalidad sea un tema recurrente en sus agendas.

A lo largo de este punto se desarrollarán los conceptos necesarios para el desarrollo de cada paso de la investigación.

Para empezar, se tomó la noción de ciudad que plantea ONU Hábitat en su informe de 2009 sobre Colombia en la que ésta es concebida como un derecho que “incluye, con todo, el conjunto del territorio tanto en términos físicos como de sus dimensiones socio-históricas.” y añade:

“...el derecho a la ciudad implica asimismo una extensión y articulación temática, dada la multidimensionalidad y complejidad del hábitat. En este sentido, la gestión de la ciudad debe ocuparse también del aumento de la productividad y la innovación, la ampliación del número y la mejora de la calidad de los empleos, la consecución de la equidad social general, la sostenibilidad ambiental, el refuerzo del reconocimiento y la expresión cultural, y la profundización de la participación, discusión e institución políticas de la totalidad de la población...” (p. 120).

De acuerdo con dicha definición, la ciudad debe proveer los medios, en términos físicos como institucionales que garanticen la equidad de todos los habitantes a las oportunidades generadas por ella. Esto hace que el asunto de la informalidad frente al espacio público se vuelva más completo aún, dado que no resulta fácil determinar una política que favorezca a las dos partes, a saber, quienes defienden su derecho al uso del espacio público por ser un bien común y quienes defienden, en pro de su derecho al trabajo, el mismo derecho al uso del espacio público como medio de subsistencia.

Entendiendo que las administraciones distritales se convierten en garantes del anteriormente mencionado derecho a la ciudad, éstas deben dar a sus políticas un enfoque que permita a toda la ciudadanía acceder a las oportunidades propias de la vida en la ciudad, en otras palabras, deben enfocarse hacia el desarrollo humano, entendido éste como “la ampliación de las capacidades, esto es, de la combinación de las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser, la gestión de la demografía, la economía política, con un esfuerzo inusitado en la equidad, y el manejo integral del medio ambiente conforman los tres grandes retos del milenio...” (Sen en Giraldo et al. p.36).

Las administraciones distritales no pueden decidir beneficiar a unos perjudicando deliberadamente a otros. Es por ello que las políticas de recuperación del espacio público suelen ir acompañadas de políticas de reubicación y formalización de vendedores informales.

Para efectos de esta investigación es necesario estipular el concepto de empleo informal que se utilizará.

La Organización internacional del trabajo en su documento de Directrices sobre una definición estadística del empleo informal, formulado en 2003, se define de la siguiente manera (2003):

“...el número total de empleos informales tal como se definen en los subpárrafos (2) a (5) abajo, ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares, durante un período de referencia determinado.

(2) Como se indica en la matriz adjunta, el empleo informal incluye a los siguientes tipos de empleos:

(i) trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal (casilla 3);

(ii) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal (casilla 4);

(iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal (casillas 1 y 5);

(iv) miembros de cooperativas de productores informales (casilla 8);

(v) asalariados que tienen empleos informales (tal como se definen en el subpárrafo (5) abajo) ya que estén empleados por empresas del sector formal,

por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados (casillas 2, 6 y 10);

(vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (casilla 9), si están ocupados de acuerdo con el párrafo 9 (6) de la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo adoptada por la Decimotercera CIET.”

Por su parte, en complemento de lo anterior, el DANE (2009) cierra un poco más el campo de esta definición para fines estadísticos y define el empleo informal como:

“...un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad.

Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En consecuencia, el empleo informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares.” (2009) Dado que esta última es la utilizada para el estudio estadística del fenómeno en Colombia, será considerada a lo largo del desarrollo de esta investigación.

Finalmente, cuando se hable de política pública, se hará mención, para efectos de este trabajo, a las políticas definidas por los alcaldes mayores del período en cuestión planteadas es sus planes de desarrollo y su implementación a lo largo de sus períodos de gobierno.

## 2.2. Historia Y Antecedentes

Históricamente, el estudio de la informalidad ha sido abordado desde dos perspectivas. La primera es llamada “estructuralista”. Según éste, la informalidad está relacionada principalmente con “...el escaso desarrollo del sector moderno de la economía (el formal), en cuanto éste no alcanza a absorber toda la fuerza laboral disponible, impulsando a los individuos restantes a laborar en otras actividades de menor productividad o al desempleo” (Banrep. 2012).

Bajo esta perspectiva, el mercado laboral está estructurado en dos sectores, uno de baja productividad, conformado por actividades tradicionales y el otro moderno, constituido por actividades de alta productividad. Entre ambos sectores hay, de acuerdo con el estudio del Banco de la República “Informalidad en las áreas urbanas de Colombia” (Banco de la República. 2012), una notable disparidad entre las condiciones laborales de los trabajadores en cada uno de estos sectores.

Como cabe esperar, el sector moderno ofrece seguridad social, estabilidad, condiciones seguras y reguladas de empleo, en tanto que el sector tradicional puede carecer de algunos o todos estos aspectos, lo cual hace que las actividades dentro de éste último puedan llegar a tener un impacto negativo sobre el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores haciendo deseable para éstos moverse hacia el sector moderno. Sin embargo, en muchas ocasiones no lo logran dado que carecen de la calificación necesaria para ello (Banco de la República. 2012).

Además de recibir un menor ingreso per cápita de acuerdo a la Organización Mundial del Trabajo (OIT), los informales tienen empleos de menor calidad pues las empresas informales que generan escasas rentas tienden a incumplir las regulaciones institucionales y legales. En consecuencia, los empleos informales se caracterizan por inestabilidad laboral, ausencia de prestaciones sociales, ausencia de contrato laboral, condiciones de trabajo inseguras y

antihigiénicas, etc. De acuerdo con la teoría estructuralista, el sector informal es el producto de la falta de correspondencia, tanto cuantitativa como cualitativa, entre la demanda y la oferta de trabajo, la cual, a su vez, es el resultado de la forma en que la estructura económica incide en el mercado laboral. Éste es un problema histórico. Con la integración de nuestras economías a la economía mundial, surge un sector moderno o formal con tecnologías avanzadas y estructuras de mercado monopólicas u oligopólicas. Este sector moderno no genera un número significativo de empleos, razón por la cual una gran cantidad de trabajadores tienen que generarse sus propios empleos en condiciones precarias, en el sector informal. Desde esta perspectiva, y tal como señala PORTES (1995), no es el sector informal el que surge después del sector moderno, sino al revés, pues la economía de subsistencia es lo que caracteriza a cualquier sociedad en su fase preindustrial.

Desde esta perspectiva, la informalidad se debe a fenómenos económicos que escapan al alcance de los individuos y está determinada casi en su totalidad por la incapacidad del mercado laboral moderno de absorber la fuerza de trabajo disponible en una sociedad a través de puestos de trabajo.

Existe, sin embargo, otro enfoque. A saber, el enfoque institucionalista, promovido por el Banco Mundial. Este enfoque plantea que la informalidad es una alternativa tomada consciente y voluntariamente con el fin de evitar los costos que puede llegar a tener la formalización (Banco de la República. 2012).

De acuerdo a lo anterior, es la estructura normativa y, en general, la institucionalidad del Estado, lo que distorsiona la capacidad del mercado moderno de crear puestos de trabajo para absorber la mano de obra disponible y así equilibrar la oferta con la demanda laboral.

El enfoque institucionalista ignora las restricciones que puedan provenir de la estructura económica y se concentra en las decisiones que los individuos toman con respecto a la participación en la actividad económica. Por ello plantean que los agentes toman sus decisiones con base en un análisis costo beneficio cuyas opciones son pertenecer al sector formal o al informal. Si el beneficio neto de ser informal es mayor (menor), la gente optará por la informalidad (formalidad). Por tanto, a diferencia de los enfoques anteriores, este enfoque institucionalista considera la informalidad como resultado de una decisión voluntaria.

En una economía desarrollada, los elevados niveles de educación de la población podrían llegar a impulsar las iniciativas de emprendimiento y, a la larga, llegar a ser absorbidas por el sector moderno. Sin embargo, en el caso de las economías en desarrollo, la situación suele resultar en trabajos en malas condiciones de salud, con niveles precarios de seguridad y una inestabilidad que garantiza la entrada a una trampa de pobreza para los trabajadores del sector tradicional.

Las actividades informales de carácter empresarial no son, por tanto, desde la perspectiva institucionalista, un atributo de los pobres o los marginales. Pueden representar, por el contrario, una prueba de espíritu empresarial que podría asociarse con algunas características personales y sociales como una educación escolar intermedia o superior, un nivel relativamente alto de ingresos, cierta experiencia en el mercado laboral y una edad cercana al fin de la vida laboral activa. El autor más representativo del enfoque institucionalista es Maloney (1998), quien plantea que en general el sector informal se comporta más como un sector empresarial desregulado que como el segmento en desventaja de un mercado laboral dual. En este enfoque los sectores formales se caracterizan por fuertes rigideces sindicales y altos costos laborales, además de los costos tributarios, regulatorios, etc. Además, Maloney argumenta que el oneroso

sistema legal laboral es un factor que disminuye la movilidad laboral e impide hasta cierto punto una eficiente asignación de los trabajadores la asignación ineficiente del trabajo es así más el resultado de factores institucionales que estructurales. Este autor encuentra que el efecto de los costos institucionales es más aplicable en aquellos sectores para los cuales el salario mínimo no es restrictivo; en este caso los costos de los impuestos implícitos en la legislación laboral pueden inducir la informalidad laboral como una alternativa deseable. Maloney también plantea y estima que en su conjunto el sector informal se comporta pro cíclicamente: se expande en auges y se contrae en recesiones. Más aún, argumenta que existe alguna evidencia empírica de que una fracción importante de los trabajadores informales espera para participar en el mercado laboral como pequeños empresarios cuando el clima económico es adecuado. Por tanto, para la mayor parte de los trabajadores informales se encuentra que la informalidad no implica un trabajo inferior; ser informal es más una opción que una imposición del mercado. Para sustentar estas hipótesis Maloney utiliza las etapas trimestrales de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de México de 1987 a 1993.

Si se reconoce que los países subdesarrollados se caracterizan por la carencia de capital físico y capital humano, y la abundancia de trabajo no calificado, es posible entender por qué el surgimiento de un sector moderno en este contexto tiene una limitada capacidad de generación de empleo. Dos razones se pueden argüir: primero, la estrechez de los mercados que enfrenta esta industria por la escasa generación de ingresos; segundo, el sesgo de la tecnología a favor del trabajo calificado. En consecuencia, la remuneración relativa del trabajo simple disminuye. Esta distorsión de las remuneraciones se amplifica por dos razones: en primer lugar, la complementariedad del capital físico y del capital humano aumenta la productividad de ambos factores en el sector moderno, y en segundo lugar, la gran capacidad instalada de estas industrias

las lleva a concentrar el mercado interno y a explotar su condición monopólica u oligopólica, de tal manera que su poder de mercado aumenta sus rentas pecuniarias.

Ahora bien, no es posible, en la práctica, separar completamente estos dos enfoques dado que es posible encontrar características de ambos en los trabajadores informales. Como se menciona en el documento del Banco de la República:

“cada uno de los enfoques teóricos posee una explicación al fenómeno de la informalidad laboral, desde diferentes perspectivas. Sin embargo, en la realidad los enfoques se cruzan, por ejemplo: los institucionalistas vinculan la informalidad con aspectos jurídicos y legales, pero tienen que enfrentar la pobreza y la necesidad de subsistencia, fundamento de los estructuralistas. Es por esto que cada vez toma más fuerza la idea de articular adecuadamente las teorías. La institucionalista, que hace énfasis en la escogencia de los trabajadores, y la estructuralista, que hace énfasis en las limitaciones de la demanda laboral, con el fin de caracterizar mejor lo que es y significa ser un trabajador informal.” (p. 15)

Asimismo, como se mencionó en la introducción de la presente investigación, los dos aspectos resultan determinantes para la explicación del fenómeno de la informalidad en la capital del país. De un lado, la concentración de la población genera una elevada expectativa de progreso para todos sus agentes económicos y esta concentración se produce debido a los flujos migratorios ocasionados por los fenómenos de violencia y desigualdad en las otras regiones del país. La incapacidad de la economía para absorber estas expectativas, traducidas en demanda de puestos de trabajo, se traduce en la creación de alternativas individuales de empleo y subsistencias las cuales, a su turno, tienden a generarse en la informalidad debido, en buena

medida, a la rigidez institucional y los elevados costos que puede tener la formalización en la ciudad.

Ahora bien, dado que las actividades informales se caracterizan por una limitada disposición a la inversión en aspectos de origen normativos, buena parte de ellas suelen desarrollarse haciendo uso irregular de bienes públicos y privados.

Así, por ejemplo, una persona que viva en un sector de la ciudad cuyo uso del suelo según el Plan de Ordenamiento Territorial sea residencia, podría instalar una fábrica de alimentos en una vivienda, afectando de ese modo la calidad de vida de los demás residentes del sector. O algunas personas, con conocimientos especializados, podrían subemplearse al ofrecer sus servicios de manera informal a través de diversos medios y sin considerar dentro de sus cobros el margen necesario para, por ejemplo, pagar su seguridad social.

En ese punto, empieza a ser evidente que las decisiones individuales de mantenerse en la informalidad, pueden llegar a tener un impacto sobre el interés general.

Ahora bien, esta situación empieza a acentuarse, cuando las actividades de iniciativa individual se ubican en el sector público y lo utilizan como una herramienta para obtener un beneficio particular. El problema se acentúa aún más cuando el fenómeno se vuelve masivo y el uso privado del espacio público se vuelve un fenómeno recurrente en una sociedad.

De acuerdo con el Fallo 438 de 2006 del Consejo de Estado:

“Constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación

y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo.” (Consejo de Estado. 2006)

De los anterior se sigue que la realización de actividades de carácter económico privado en el espacio público constituyen un problema para sea justamente el público quien haga el adecuado uso y disfrute del mismo. Es en este punto donde se genera el ampliamente conocido y mencionado conflicto entre los trabajadores informales y las administraciones distritales. Los primeros defienden su derecho al trabajo en una economía que no genera suficientes empleos para todos. Las últimas defienden su deber de preservar el interés público sobre el interés particular.

El conflicto se acrecenta cuando pasa de ser un asunto de opiniones a tener un sustento legal. De un lado, según la Constitución Política el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas de acuerdo al artículo 25, es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo

requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud, igualmente el Estado velará por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Pero de otro lado, la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia en su artículo 140 determina los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público en los siguientes aspectos:

- Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.
- Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.
- Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.

Y en su párrafo 3º menciona: “Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el párrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.”

Debido a lo anterior, las administraciones distritales, en su calidad de Estado, deben ocuparse de ambos aspectos, a saber, regular el uso correcto del espacio público y tomar las medidas correspondientes para desincentivar y castigar su uso indebido, así como generar las condiciones necesarias para que las personas puedan tener acceso a un empleo digno.

Esta es la razón por la que una administración distrital no puede simplemente por decreto acabar con el trabajo informal pues estaría incumpliendo con parte de los mandatos de las Constitución al Estado.

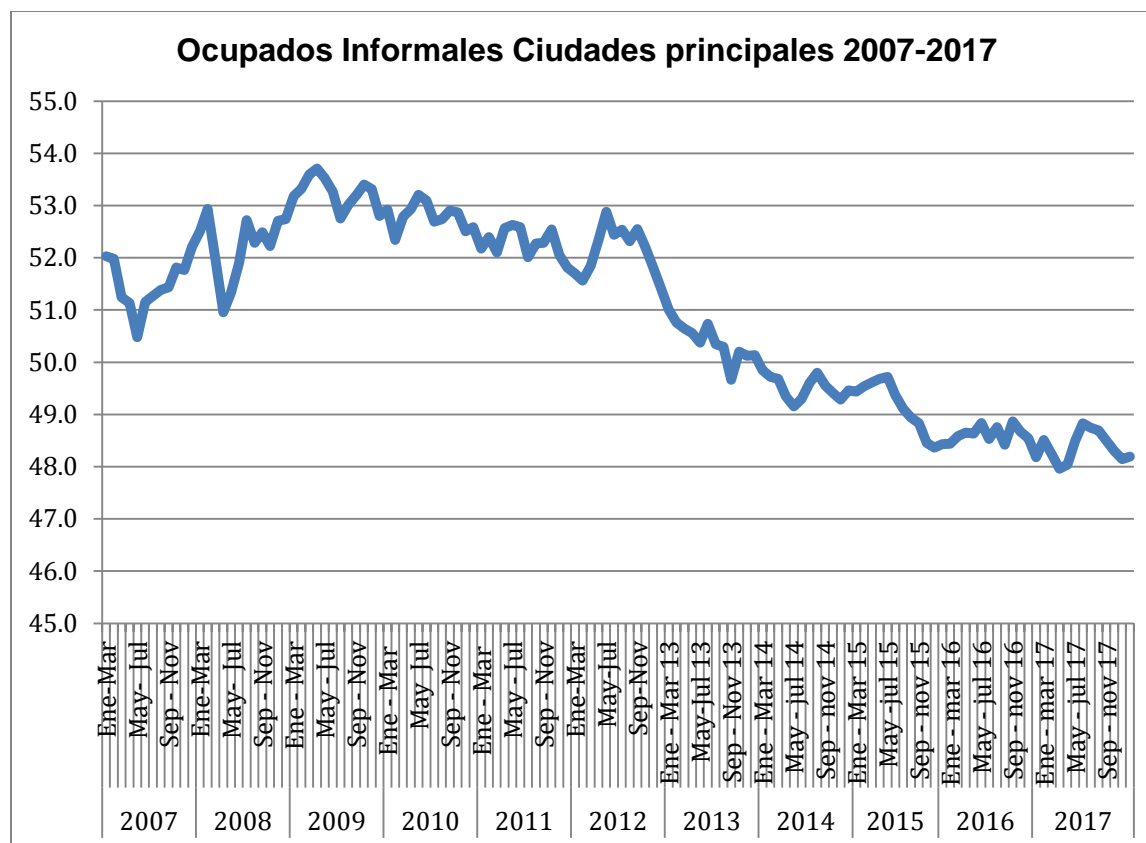
### **2.3. caracterización del Sector Informal**

Antes de pasar a revisar las políticas particulares de cada administración en el período de tiempo que aquí se estudia, es importante tener una idea clara de la evolución y situación actual de la informalidad en Colombia y, de manera particular, en Bogotá.

Es importante resaltar como primera medida que, en términos generales, el porcentaje de las personas ocupadas que desarrollan ha disminuido ligeramente en los últimos años. Esta medición se realiza con datos de las trece principales ciudades del país. En general, el comportamiento de los datos en Bogotá mantiene la misma tendencia de los datos a nivel nacional.

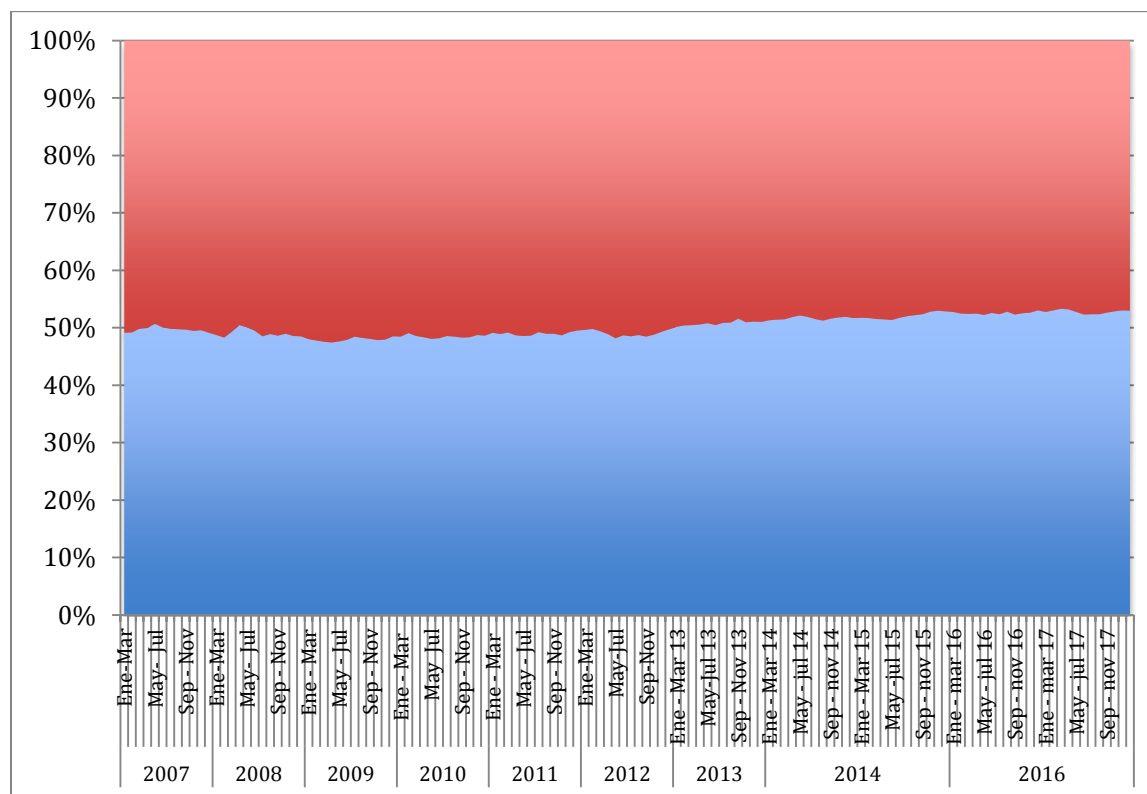
Como se observa en la gráfica 1, la tendencia a nivel nacional, entre 2007 y 2017 fue a la baja, pasando de 52% de trabajadores informales dentro de la población ocupada en 2007 a 48,2% en 2017 (DANE.2017).

Ahora bien, es importante considerar que, si bien la proporción de trabajadores informales en el conjunto de personas ocupadas bajó, como se evidencia en el gráfico 2, en términos absolutos el número de personas que se ocupan de manera informal creció en un 21% en ese mismo período.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

### Proporción población informal vs personas ocupadas 2007-2017. Áreas metropolitanas

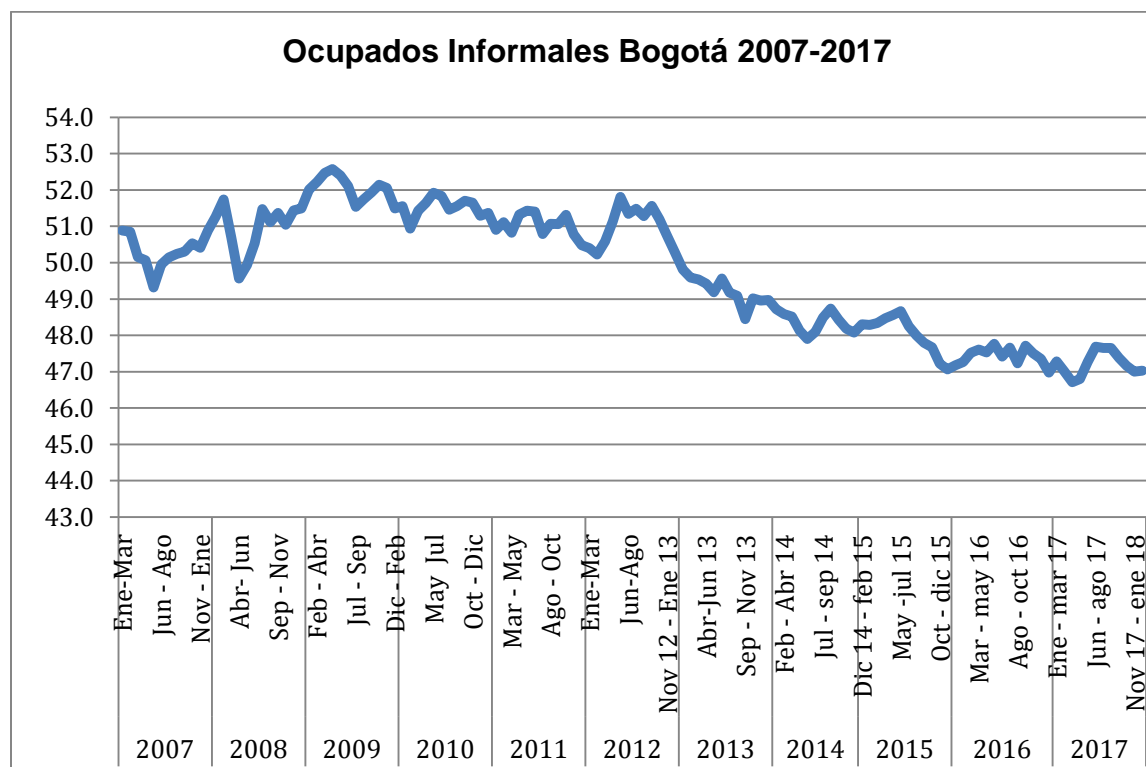


Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

De acuerdo con lo anterior, aunque los porcentajes disminuyan, se puede hablar del ingreso de cerca de 800.000 personas al sector informal, con todo lo que ello implica para sus vidas. Esto significa que a nivel nacional, la población económicamente activa ha crecido más rápido que la capacidad del sector moderno de la economía de generar puestos de trabajo formales.

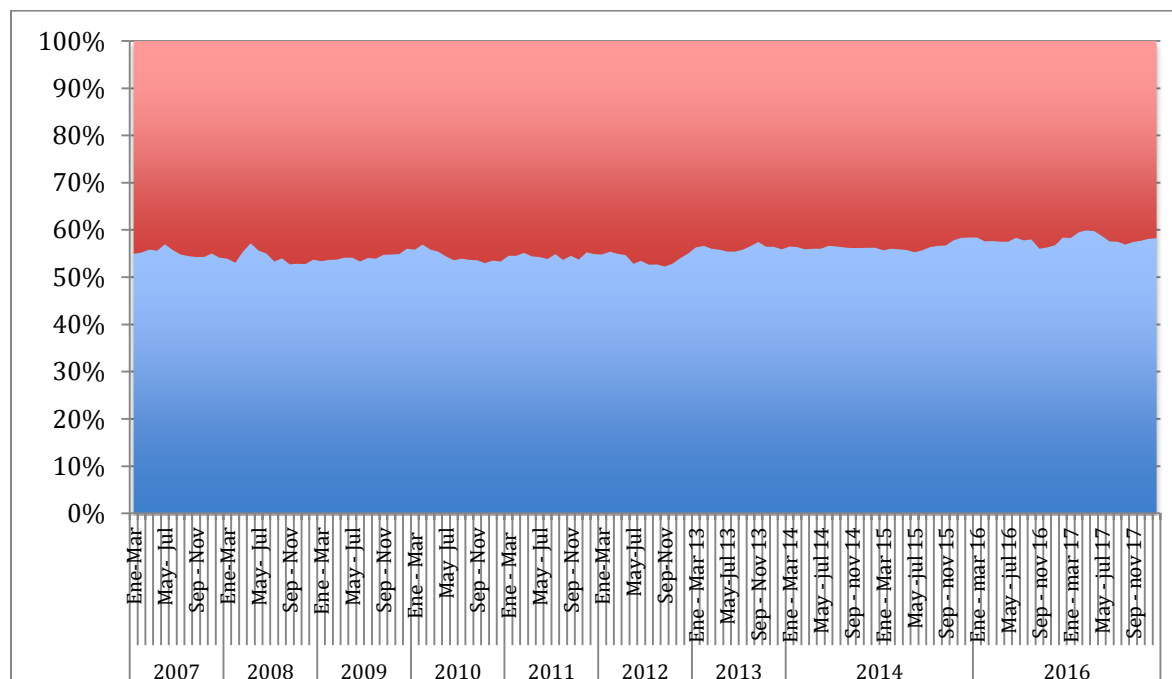
En caso de Bogotá, el comportamiento es similar. En ese mismo período, el porcentaje de trabajadores informales pasó del 51% al 47% ligeramente por debajo de la media nacional. En

términos absolutos, el número de personas en la informalidad creció un 18%, casi 3 puntos por debajo de la media nacional.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

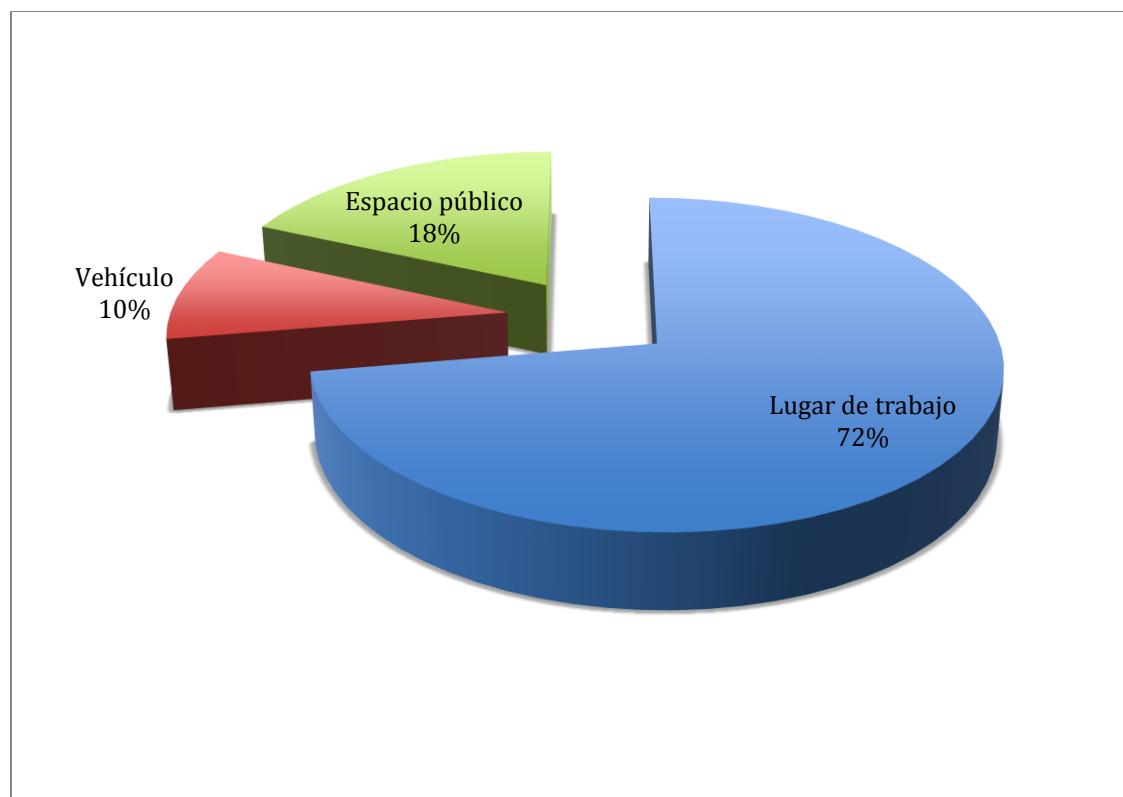
### Proporción población informal vs personas ocupadas 2007-2017. Bogotá.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

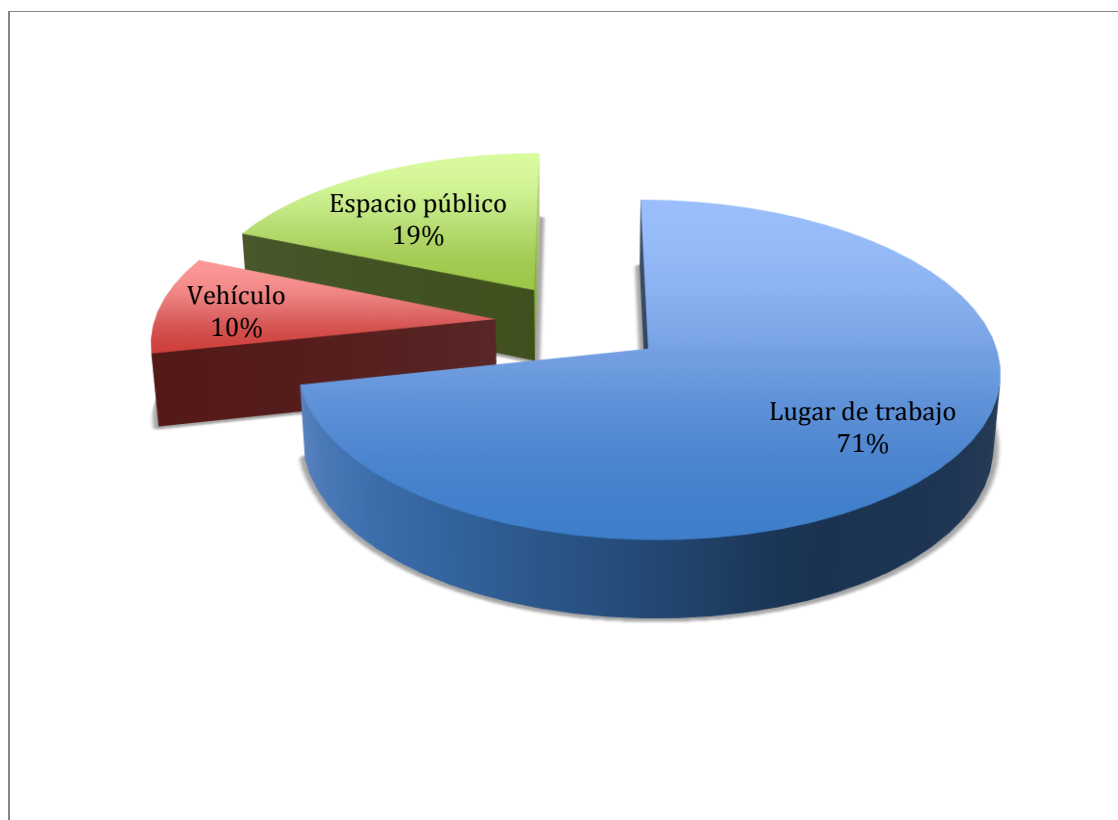
Aunque los números de Bogotá son ligeramente mejores que los del resto del país, la conclusión sigue siendo básicamente la misma: El crecimiento de la población económicamente activa ha sido más rápido que la capacidad del sector formal de absorber la demanda de puestos de trabajo.

La situación de informalidad expone a las personas a diferentes situaciones. De acuerdo con las estadísticas del DANE (2017), para el primer trimestre de 2007, el 18% de las personas con una ocupación informal en las principales áreas metropolitanas del país, trabajaban en espacio público.



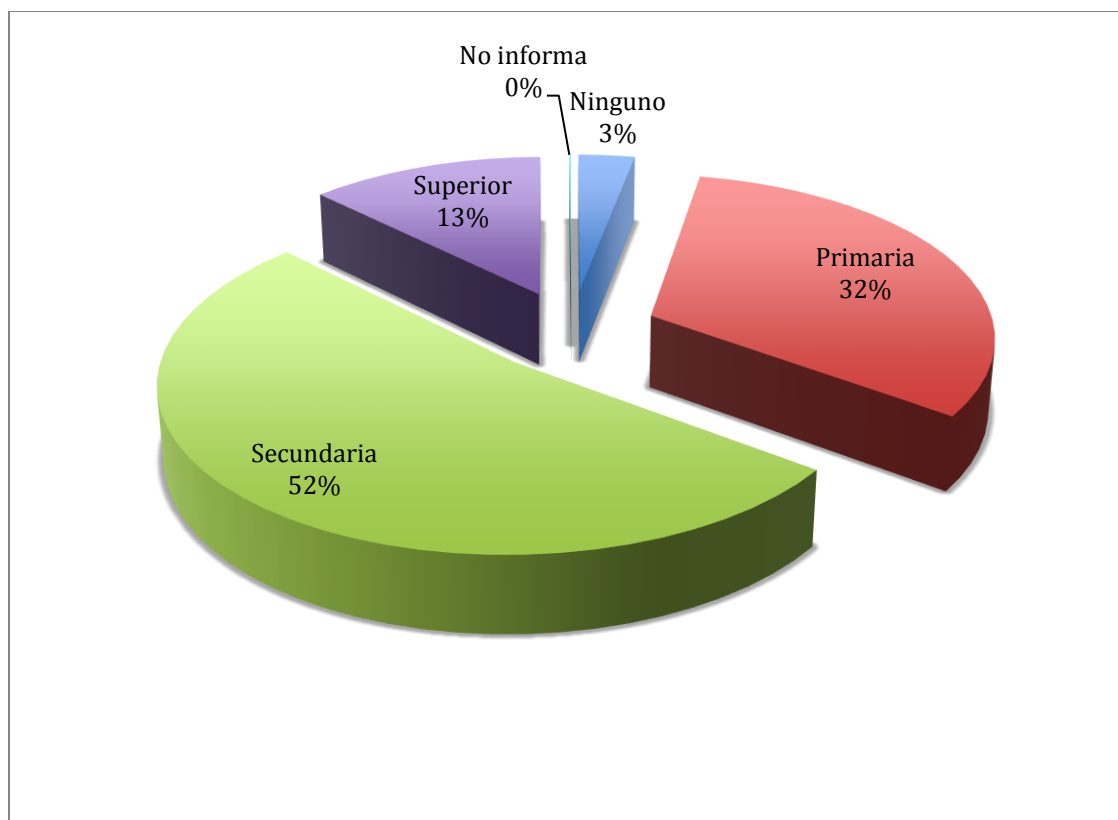
Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

A pesar de la disminución de las cifras de informalidad en términos generales, en el período entre 2007 y 2017, se generó un incremento de 1% en la cantidad de personas que trabajan en el espacio público. En términos absolutos, significa un crecimiento del 23% en el número de personas que trabajan haciendo uso del espacio público en las áreas metropolitanas del país.



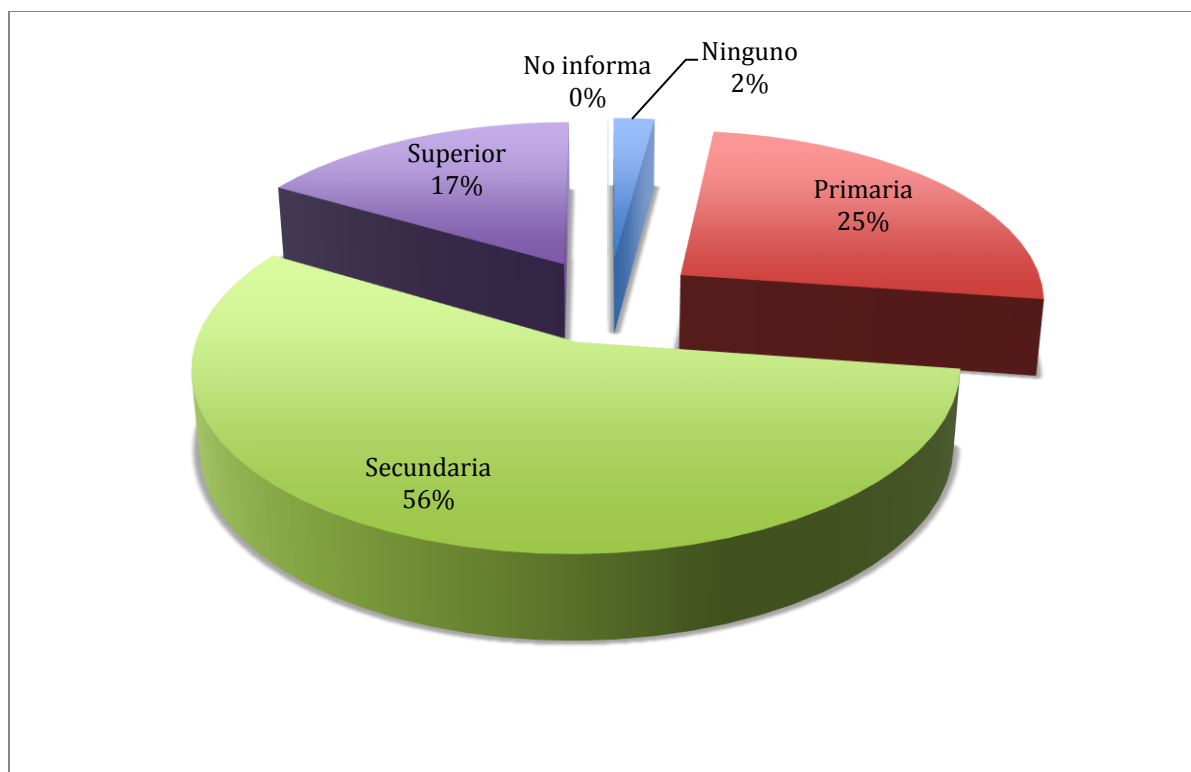
Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017)

En términos de educación, para el primer trimestre de 2007, se encontró que el 87% de las personas que trabajan de manera informal no cuenta con educación superior. Dentro de este grupo, la mayor proporción es para personas con educación secundaria (52%).



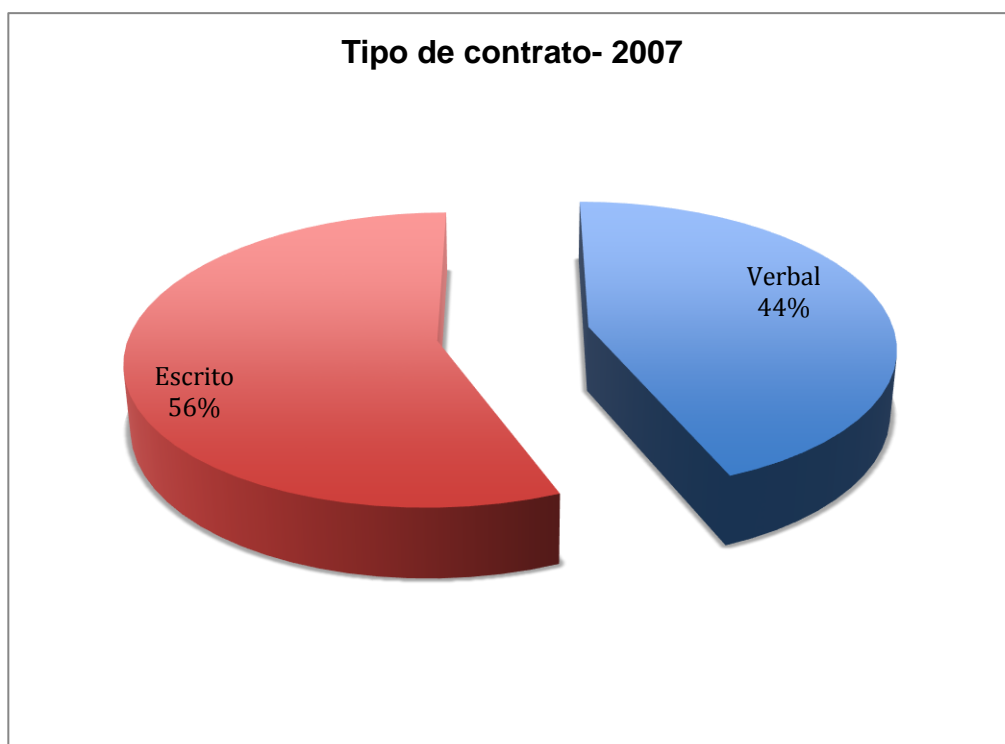
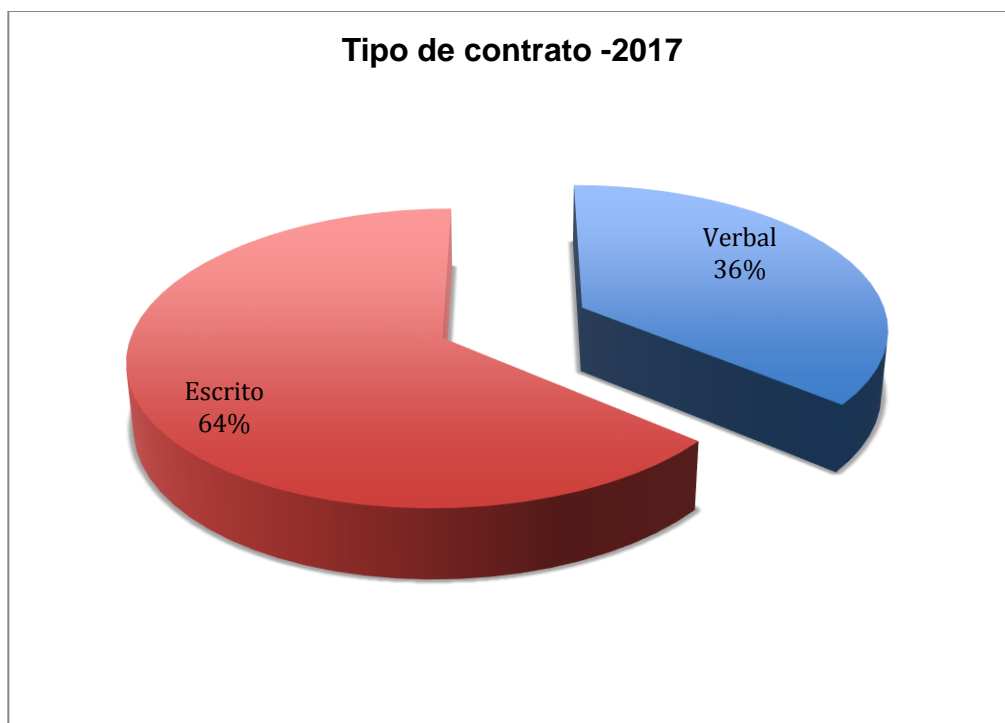
Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

Para el último trimestre de 2017, se observó un incremento del 4% de personas con educación superior ocupadas de manera informal, pasando de 13% a 17%, lo cual evidencia la hipótesis de la incapacidad de la economía para absorber la creciente demanda de puestos de trabajo formal, especialmente trabajos calificados.



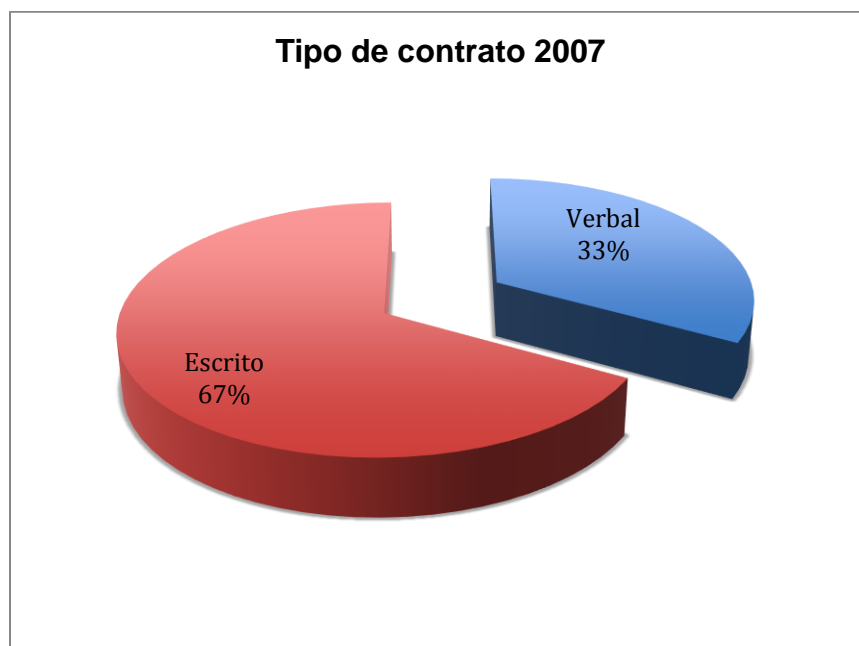
Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

Finalmente, se evidenció que, para el primer trimestre de 2007, el 44% de los contratos se realizaba de manera verbal y para el último trimestre de 2017 el porcentaje cayó al 36% a nivel nacional.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

En ese mismo campo, en el caso de Bogotá la proporción de contratos verbales era de 33% en 2007, muy por debajo de la media nacional en ese momento y pasó al 27% para 2017, casi un 40% por debajo de la media nacional.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

## 2.4. Resumen

De la información que se presentó a lo largo de este apartado, pueden extraerse algunas nociones generales.

- 1) En general, el problema de la informalidad se relaciona tanto con la situación estructural de la economía en una sociedad, como de la rigidez normativa que pueda desincentivar los emprendimientos y otros intentos de formalización laboral.
- 2) En términos generales, la población que se ocupa en el sector informal tiende a enfrentarse a condiciones precarias de trabajo en términos de contratación, seguridad social y seguridad física.
- 3) Alrededor de una cuarta parte de la población ocupada de manera informal trabaja en el espacio público.
- 4) Es un deber constitucional del Estado garantizar las condiciones necesarias para la generación de puestos dignos de trabajo, así como velar por el uso adecuado del espacio público, haciendo que las políticas que se implementen en ese sentido no pueden incumplir deliberadamente ninguno de estos mandatos.
- 5) La problemática del trabajo informal ha venido disminuyendo a nivel nacional en términos porcentuales, pero el incremento de personas con educación superior trabajando en dicho sector evidencia la incapacidad de la economía de crecer al mismo ritmo que la población económicamente activa, así como su incapacidad de generar suficientes puestos de trabajo formal y calificado.

### 3. Diseño Metodológico

En concordancia con el objetivo General de la investigación, este proyecto se desarrolló en el marco de la investigación descriptiva, lo que permitió caracterizar el análisis realizado a las políticas de gobierno de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa en los periodos 2012 a 2017, frente al fenómeno de la informalidad, específicamente en la revisión documental que refiere al tema de investigación. El enfoque de esta investigación es de tipo Cualitativo dada la mirada descriptiva del análisis realizado a las políticas de gobierno antes mencionadas.

#### 3.1. Fase 1. Aproximación teórica

En primer lugar se realizó una descripción del problema, así como de sus orígenes y los conceptos relacionados. Para ello se realizó una aproximación teórica desde varias perspectivas, dando especial relevancia a aquellas que revisan la problemática de la ocupación informal desde la perspectiva del desarrollo humano.

En primer lugar se buscó la manera de explicar teóricamente el origen de la situación, abordándola desde las perspectivas de la urbanización y entendiéndola como una suerte de externalidad de los procesos de aglomeración de población en las zonas urbanas.

Para este punto, se revisó la información presentada en el informe “Urbanización para el desarrollo humano” Presentado por ONU Hábitat para Colombia. De este documento se tomaron los conceptos de derecho a la ciudad y desarrollo humano que se utilizaron para definir la manera en que la ocupación informal puede tener un impacto sobre la vida de las personas que viven en una ciudad tanto a nivel individual como a nivel colectivo y, de ese modo, exponer desde la perspectiva teórica, las razones por las que las administraciones distritales deben ocuparse de esta problemática.

En términos generales, de este punto se extrajo que la aglomeración en las ciudades genera una mayor demanda de bienes y servicios, así como de puestos de trabajo. La perspectiva estructuralista explica como una economía puede llegar a carecer de la capacidad necesaria para absolver dicha demanda, mientras que la perspectiva institucionalista explica como un marco normativo demasiado rígido y costoso puede desincentivar iniciativas de emprendimiento formal induciendo el crecimiento del sector informal de la economía.

### **3.2. Fase 2. Revisión legal y constitucional**

Una vez definido el problema de manera teórica, fue necesario revisar su marco normativo, dado que el estudio comparativo propuesto se refiere justamente al impacto de políticas públicas que se deben ajustar a las institucionalidades vigentes.

Para tal fin se tomó Fallo 438 de 2006 del Consejo de Estado en el que se define el Espacio público como un bien colectivo. También se revisó el Código de Policía para determinar las competencias de las autoridades respecto al buen uso del mismo.

Sin embargo, como contraparte a ello, se expuso el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia en la que se define el deber del Estado de proteger el trabajo como un derecho y obligación de los ciudadanos.

En este punto se expuso que la dualidad respecto a la manera de abordar la problemática de la ocupación informal dado que muchas veces ésta se vale del espacio público para sus actividades y que ambos, el derecho al trabajo y la protección del espacio público como bien colectivo, gozan del amparo legal y constitucional y deben ser protegidos por el Estado.

### **3.3. Definición y caracterización de la población objetivo**

Posteriormente, con la problemática definida y el marco normativo establecido, se procedió a determinar la población objetivo de la investigación y su caracterización.

Para este punto se realizó una revisión de información estadística tomada de la Gran Encuesta de Hogares del DANE en 2017, utilizando datos desde 2007 hasta 2017.

En dicha revisión se pudo establecer que, en términos generales, la problemática ha venido disminuyendo durante la última década y Bogotá presenta mejores resultados que el resto de país. Sin embargo, los términos absolutos cada vez más personas trabajan de manera informal.

También se pudo establecer que alrededor del 20% de las personas que se ocupan de esta manera hacen uso del espacio público para sus actividades de subsistencia. Adicionalmente, se pudo encontrar que la proporción de personas con educación superior que se ocupan de manera informal es cada vez mayor.

Lo anterior permite inferir que, de un lado, las políticas distritales de recuperación del espacio público no han tenido el impacto esperado dado que en los últimos 10 años la proporción de personas que lo utilizan como medio de subsistencia ha permanecido estable. Adicionalmente, deja ver que la economía no cuenta con la capacidad de crear nuevos puestos de trabajo calificado en la misma medida que la demanda de los mismos se genera.

De tal suerte, que esta información estadística refuerza las nociones extraídas del marco teórico y normativo acerca de las causas de la problemática de la informalidad.

## **4. Resultados**

### **4.1. Revisión políticas públicas distritales**

#### **4.1.1 Administración de Gustavo Petro**

La generación de empleos de calidad constituyó uno de los objetivos principales de la Alcaldía de Gustavo Petro y se encuentra dentro de los 10 objetivos principales de su plan de desarrollo aprobado por el Concejo de Bogotá:

“Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derecho.

El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado.

Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programa de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza, de modo tal que contribuyan a mejorar los problemas de movilidad, reduciendo los desplazamientos en armonía con la política de ordenamiento territorial.” (Acuerdo 489 de 2012. Concejo de Bogotá).

Adicionalmente, este plan contemplaba en su artículo 6, la necesidad de generar políticas diferenciales de crédito para personas vinculadas con el trabajo en el sector popular el cual, según se mencionó en el marco teórico de esta investigación, está estrechamente relacionado con

la ocupación informal ya que se compone de actividades de baja productividad características de las economías en desarrollo.

En ese mismo sentido, este plan de desarrollo propuso, en el mismo artículo, la diversificación de actividades productivas en la ciudad, buscando fomentar la exportaciones y de ese modo generar incentivos para que diversos sectores se vinculen con la iniciativa y fomentando nuevos emprendimientos.

En los artículos 18 y 19, el plan esbozo sus programas de apoyo a la economía popular y trabajo digno y decente respectivamente.

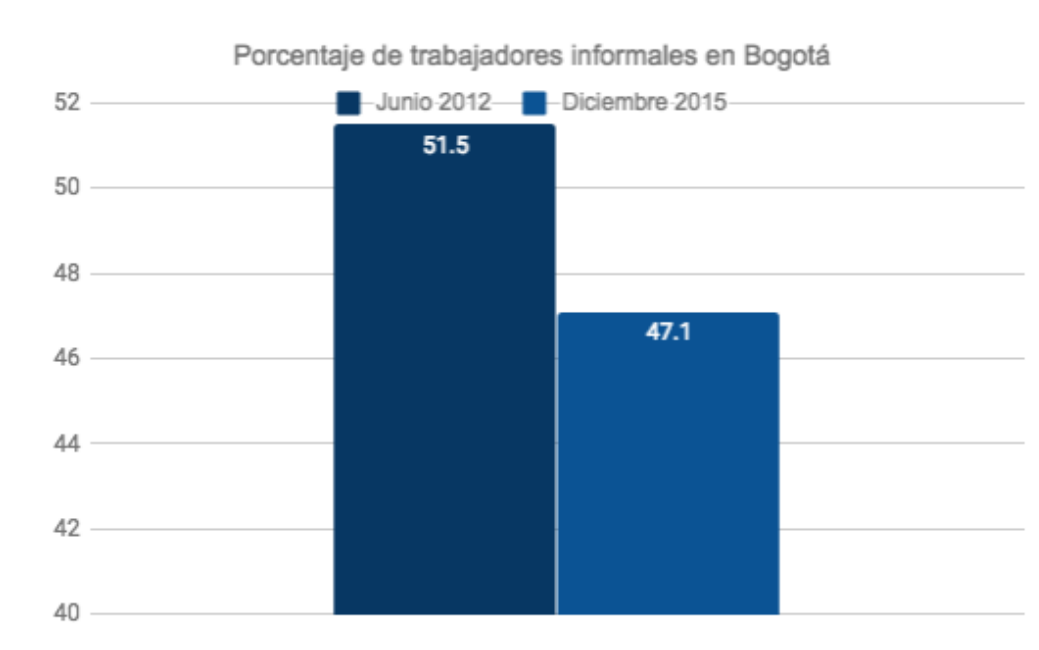
El primero, se enfocaba en potenciar la economía popular mediante asistencia técnica, acompañamiento, programas de asociatividad y financiación, toda vez que se considera que son agentes económicos desaprovechados.

En cuanto al programa de trabajo decente y digno, la estratégica básica fue la generación de alianzas público privadas que permitieran mantener un flujo constante de información entre ambos sectores así como la creación de programas de formación para contribuir al cierre de la brecha entre oferta y demanda.

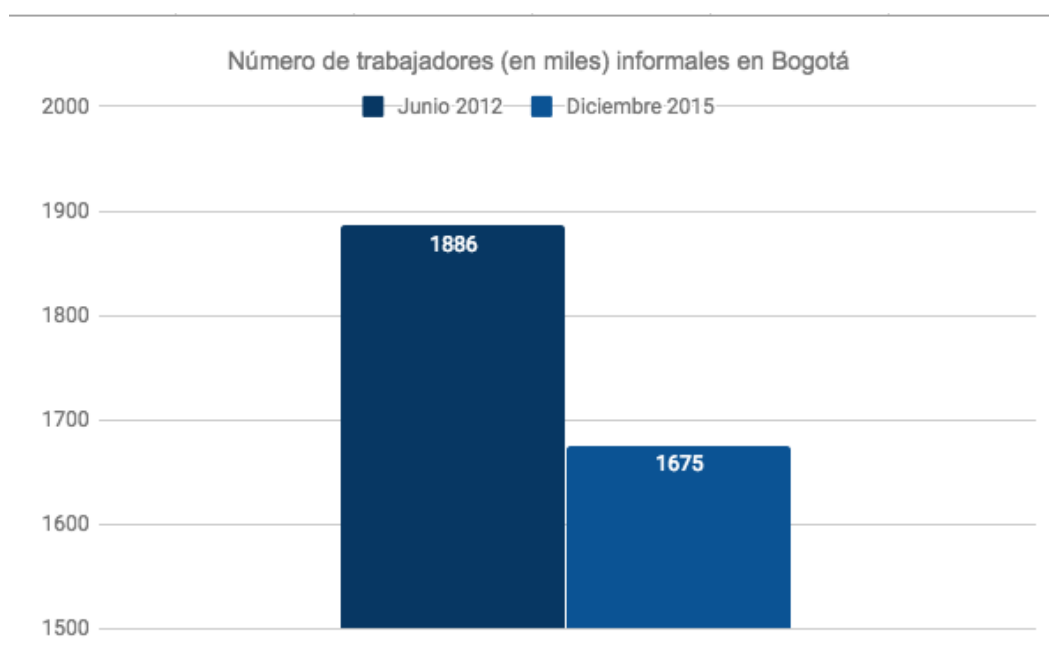
En lo referente al espacio público, la política planteada por la administración de Gustavo Petro, más allá de los mandatos legales y constitucionales vigentes, se enfocó en la revitalización de zonas de la ciudad en estado de abandono o deterioro, haciendo un gran énfasis en la renovación del centro de la ciudad.

A través de la cualificación del espacio público (numeral 1. Artículo 22) el plan se propuso generar una nueva oferta de espacio público, creando nuevos equipamientos e infraestructuras en las partes de la ciudad donde exista un déficit tanto cualitativo como cuantitativo en este aspecto.

Ahora bien, en términos de resultados se puede observar una disminución cercana al 9% entre junio de 2012, mes en que se aprobó el plan de desarrollo de su administración y diciembre de 2015, último mes de su gestión tanto en términos porcentuales como en términos absolutos (un período de 38 meses), lo cual corresponde a una disminución promedio de 1.42% por semestre.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en términos de uso del espacio público por parte de personas con ocupaciones informales, los números permanecieron casi estáticos alrededor de un 20%.

De manera que, aunque se presentó una disminución significativa en términos de población ocupada de manera informal, esta no podría relacionarse directamente con las políticas de recuperación del espacio público.

#### **4.1.2. Administración de Enrique Peñalosa**

Por su parte, el plan de desarrollo de Enrique Peñalosa da un enfoque ligeramente diferente a la problemática de la ocupación informal. En este plan de desarrollo se plantean metas concretas de asistencia a vendedores informales con el fin de apoyar su acceso al mercado formal.

El primero de estos programas busca un incremento de 2.4% en la cantidad de vendedores informales que reciben acompañamiento del Instituto Para la Economía Social (IPES) en sus programas de emprendimiento y fortalecimiento (Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020).

Este programa se divide en dos. El primero busca “Acompañar 1200 emprendimientos o unidades productivas fortalecidas de vendedores informales”, mientras que el segundo se enfoca en “Brindar 3.000 alternativas comerciales transitorias a vendedores informales” (p. 656).

Según estadísticas oficiales del DANE, para diciembre de 2016, se ha atendido un 1.1% más vendedores informales respecto al período anterior.

Otro de los programas de la actual administración distrital consiste en “Cualificar el 50% de personas que desarrollan actividades de economía informal, vinculados a procesos de formación” (p.256). La meta de este programa es vincular a los procesos del IPES a 2150 personas. Según las estadísticas oficiales la meta se ha cumplido el 45% de esa meta a diciembre de 2016.

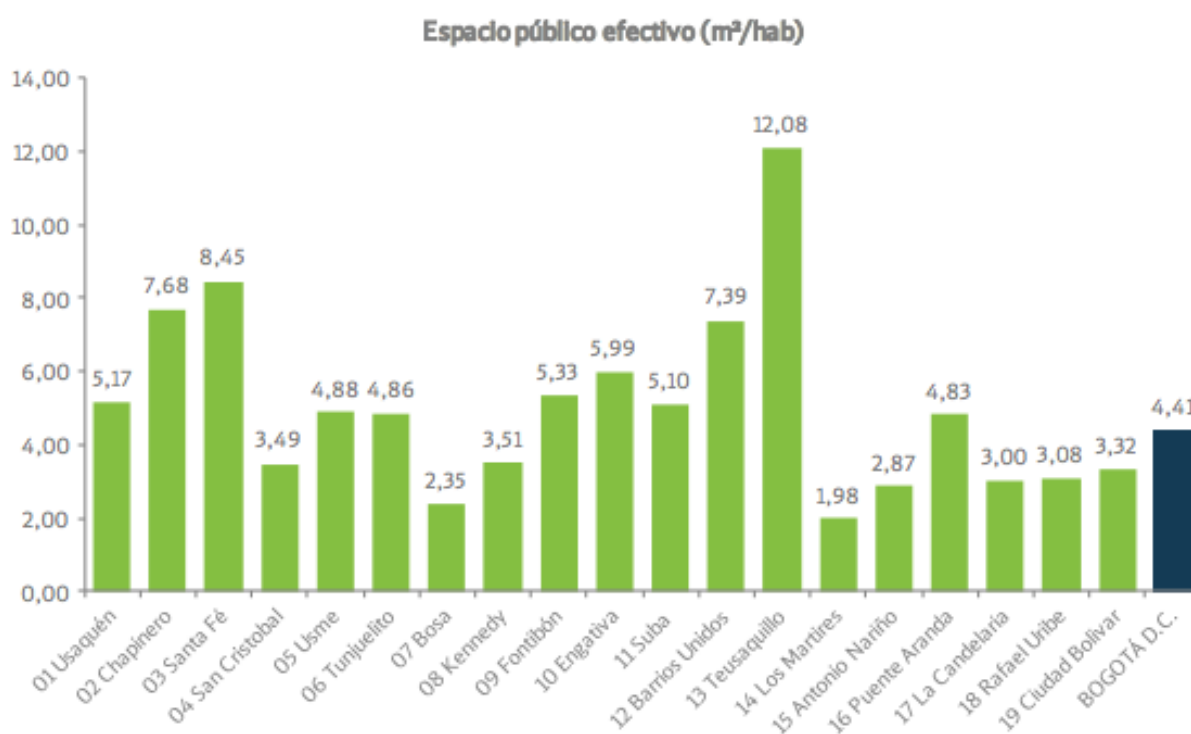
La última de estas estrategias consiste en “Referenciar a empleo al 15% de personas que ejercen actividades de la economía informal, certificadas en procesos de formación a través de pactos por el empleo” (p. 656). Su meta es promover la formación de 1000 personas a través de alianzas de empleo, mejorando así sus posibilidades de vincularse al sector formal de la economía.

En términos de espacio público, la política de la administración actual ha estado más enfocada a la intervención física con el fin de mejorar la perspectiva de la ciudadanía respecto a la posibilidad de hacer uso del espacio público como un bien de interés y disfrute colectivo.

En 2017 se presentó el Reporte técnico de indicadores de espacio público (Secretaría Distrital de Planeación. 2017). Dentro de todos los indicadores que presenta este reporte, es importante

revisar, para efectos de este trabajo, el de Espacio Público Efectivo, éste comprende “los elementos de espacio público que son de carácter permanente utilizados para el uso, goce y disfrute de la ciudadanía. Bajo el Decreto 1077 de 2015 se encuentra que el espacio público efectivo está compuesto por parques, plazas, plazoletas y zonas verdes.” (p.20).

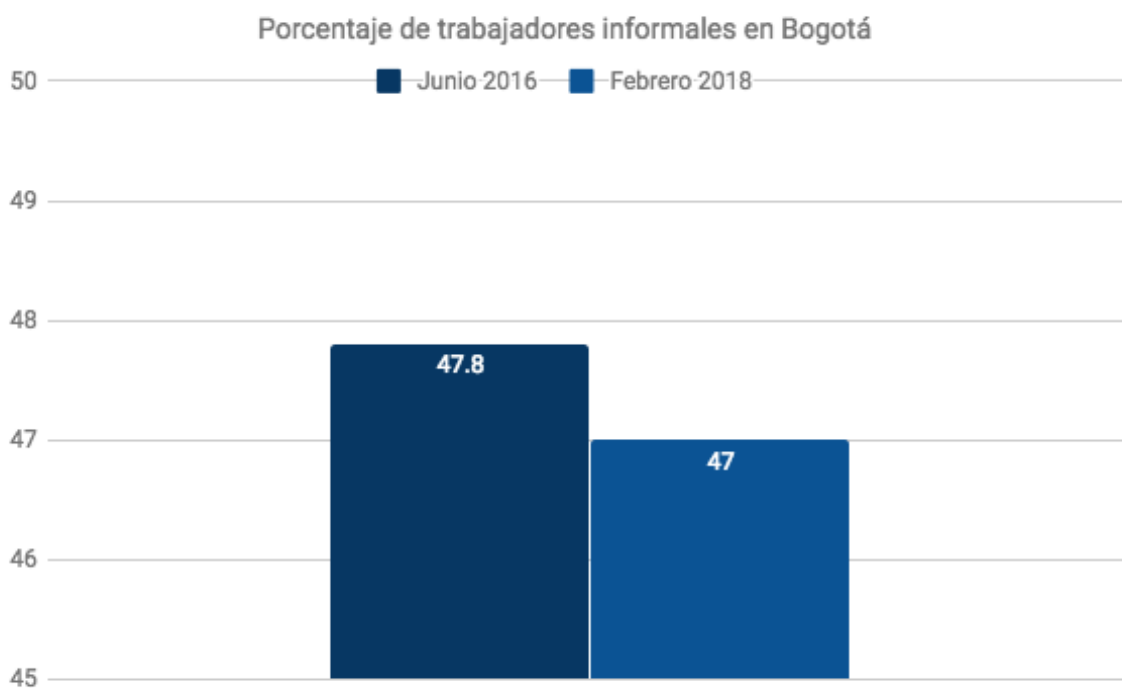
Es importante destacar que según el mencionado decreto establece un mínimo esperado para las áreas urbanas del país en 15 m<sup>2</sup> por habitante. De acuerdo con la información oficial, Bogotá se encuentra muy por debajo de dicho nivel con 4.41 m<sup>2</sup> por habitante.



Fuente: Reporte técnico de indicadores de espacio público (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

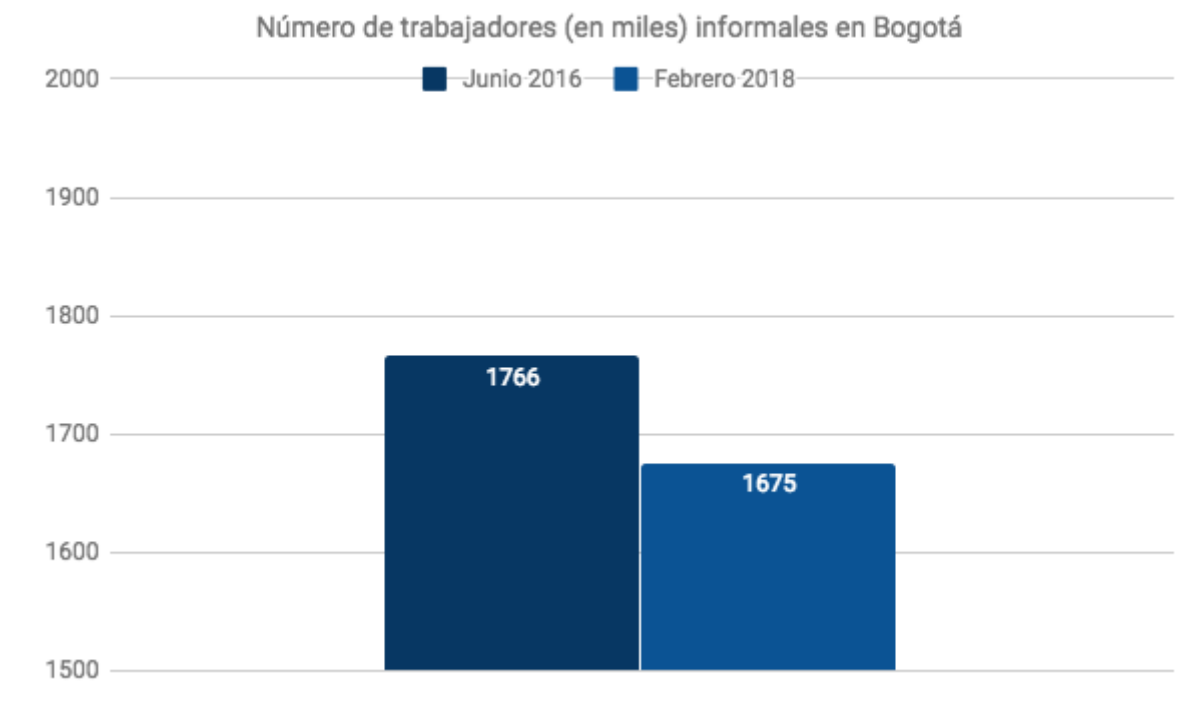
Sin embargo, estos números están algo distorsionados por la significativa diferencia entre localidades. Teusaquillo, Santa Fe, Chapinero y Barrios Unidos están muy por encima de la media distrital. Si se quitan de la medición dichas localidades, el resultado cae un 10% pasando a 3.98 m<sup>2</sup> por habitante.

Adicionalmente, en términos de disminución del porcentaje de personas ocupadas en el sector informal, se pudo observar una disminución de 1.67% desde junio de 2015 hasta febrero de 2018 (un período de 20 meses), es decir una disminución de 0,08% por semestre.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

Sin embargo, en términos absolutos, el número de personas que se ocupan en el sector informal pasó de 1766 a 1675, lo que representa una disminución total de 5.15% y 0.26% por semestre.



Nota: Tomado de: DANE. Anexo Gran encuesta de hogares. Población ocupada total, informal y formal para empresas hasta 5 trabajadores según ciudad (en miles). (2007-2017).

Sin embargo, al igual que en la administración anterior, no es posible establecer una correlación entre las políticas de espacio público y la disminución del empleo informal en Bogotá dado que éste último sigue siendo utilizado para las actividades de subsistencia de cerca del 20% de la población ocupada informalmente.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

De la información anterior se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, resulta evidente que las políticas de recuperación y preservación del espacio público no han tenido el efecto esperado.

El indicador de espacio público efectivo para finales de 2016 es una evidencia clara de ello. El déficit de espacio público efectivo por habitante de Bogotá es cercano al 72%, sin considerar el ajuste por las localidades que se encuentran lejos de la media. Con dicha corrección el déficit sería del 75%.

Adicionalmente, el 20% de las personas que trabajan de manera informal han estado ocupando el espacio público para sus actividades de subsistencia durante los últimos 10 años sin ninguna variación significativa en este porcentaje, lo cual evidencia también que el marco normativo de la ciudad continúa sin generar incentivos suficientes para la formalización y que los operativos policiales para recuperar el espacio público no son herramientas eficaces ni para el aumento del espacio público efectivo sin habitantes, ni para la disminución de la ocupación informal en la ciudad.

Desde una perspectiva estructuralista, se puede encontrar evidencia de la incapacidad de la economía de la ciudad para generar puestos de empleo suficientes para absorber el crecimiento de la oferta de mano de obra calificada y no calificada.

Una muestra clara de ello es el incremento de la participación de las personas con educación superior y secundaria dentro del grupo de trabajadores informales durante los últimos diez años.

Sin embargo, también se debe mencionar que durante el período anterior a 2012, la tendencia del porcentaje de ocupación informal era estable y a partir de entonces ha presentado una marcada tendencia a la baja., cayendo 4 puntos porcentuales en un período de 6 años, frente a 1 punto porcentual en el mismo tiempo anterior a la fecha señalada.

De modo que, si bien las políticas de recuperación del espacio público, que generalmente van de la mano con las de formalización, no han tenido un impacto significativo en el primer aspecto, su impacto sobre la formalización no ha sido notable, siendo ligeramente más marcado en el caso de la administración de Gustavo Petro que en la de Enrique Peñalosa.

## **5.2. Recomendaciones**

Como se pudo mencionar a lo largo de la investigación, las políticas de las últimas dos administraciones en relación con la ocupación informal en la ciudad

ha tenido un impacto que se diferencia de la tendencia de la última década.

Adicionalmente, se pudo encontrar que el comportamiento de Bogotá en este aspecto es mucho mejor que el del resto del país.

Sin embargo, no se pudo encontrar información concluyente acerca del impacto que han tenido las políticas distritales sobre la recuperación del espacio público y tampoco se encontró un vínculo determinante entre éstas y la reducción de la ocupación informal en la capital del país.

Cabe indicar que, en buena medida lo anterior se debe a la falta de información oficial organizada en torno a las políticas de recuperación del espacio público. Si bien existe un reporte de indicadores, que fue utilizado en esta investigación, este se limita a presentar un reporte del estado de las cosas al momento de su realización (2016).

Por lo demás, la información estadística que se encuentra disponible es limitada y solo se pueden realizar correlaciones marginales como la que se hizo al referirse a los lugares de trabajo de las personas con ocupación informal.

Adicionalmente, se hizo evidente que, aun cuando están ontológicamente relacionadas, las políticas de recuperación del espacio público y formalización laboral, no se encuentran formalmente relacionadas entre sí.

De modo que las políticas de recuperación del espacio público, no han tenido un impacto puntual en la cantidad de personas que utilizan el espacio público como lugar de trabajo pese a que las dos administraciones tienen claramente definida su política de recuperación de espacio público.

Ahora bien, al revisar ambos casos, se encontró que durante la alcaldía de Gustavo Petro, las políticas de diversificación en el sector popular de la economía, así como las políticas de crédito para emprendimientos, tuvieron resultados de corto plazo mayores que los que se han dado hasta este punto de la administración de Enrique Peñalosa.

Una revisión estadística más profunda requeriría información oficial en la que se relacionara el impacto cruzado de las políticas de recuperación del espacio público sobre la formalización de empleo en la ciudad. Sin embargo, dicha información no existe, aun cuando los informes de resultados de la administración de Enrique Peñalosa presentan metas relacionadas con vendedores informales, pero no se relacionan directamente con la recuperación del espacio público.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Planeación. Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público 2017. Recuperado de:  
<http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/Reporte-tecnico-2-2017.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Planeación. Plan de desarrollo 2016-2020. Recuperado de:  
<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/PlanDistritalDesarrollo/Documentos/TOM O1-digital.pdf>
- Castro, Javier; Ortiz, Humberto; Uribe, José. Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano. Economía y desarrollo, volumen 5 número 2, septiembre 2006. Recuperado de: <http://economialaboral.univalle.edu.co/TeoriaGeneral.pdf>
- Bateman, Alfredo; Ferrari Cesar; García, Jon; Giraldo, Fabio. Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN- Hábitat. 2009. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 489 de 2012. “Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana”.
- Consejo de Estado Fallo 438 de 2006
- Constitución Política de Colombia de 1991
- DANE. Empleo Informal y Seguridad social- Históricos. Recuperado en:  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>