



Programa de Ciencia Política

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

La informalidad laboral en los tiempos del Covid-19: Un análisis de coyuntura sobre la política pública colombiana del sector informal.

Ana María Ibarra Escobar

Proyecto de grado

Tutor: Edgar Benítez

Junio de 2021

Introducción.

Si antes de la llegada del coronavirus la situación de la informalidad en Colombia se mostraba como problemática, la poca inclusión de los trabajadores al mercado laboral formal, la no pertenencia de los informales a sistemas de protección social y los efectos negativos de este medio de subsistencia se han puesto en evidencia con la llegada de la pandemia. Como expone el CID (2020), la suspensión de buena parte de la actividad económica gracias a las medidas para prevenir el contagio, la imposibilidad de algunos trabajadores para generar ingresos de sus viviendas y la disminución de las posibilidades para encontrar medios de subsistencia alternativos; afectaron gravemente la situación socioeconómica de los trabajadores colombianos, en especial de aquellos que viven de la informalidad. Aunque el gobierno nacional había adelantado medidas para proteger las condiciones del empleo y fortalecer la inclusión de los trabajadores en la informalidad, la llegada de la pandemia obstaculizó la continuación de estos programas, ocasionando que el problema se recrudeciera y se hiciera latente que la informalidad es el único medio que tienen algunos ciudadanos para generar medios de subsistencia y bienestar.

No obstante, con el comercio informal parado, se observó que había en el Estado colombiano una necesidad imperiosa por tomar medidas que aportaran soluciones a las raíces de esta problemática, pues, hasta el momento, el enfoque de transferencias monetarias y la lectura unidireccional que estaba teniendo el gobierno sobre esta temática demostraba ser ineficaz. En adición a lo anterior, a partir de la contingencia, organismos de desarrollo internacionales como la ONU, declararon que los países con altas tasas de informalidad debían desarrollar políticas públicas que buscaran proteger a los trabajadores informales vulnerables, sin hacer ninguna discriminación social en cuanto al tipo de actividad laboral que estos tuvieran. Frente a esto, el Gobierno Nacional (2020) dictaminó que tomaría medidas que permitieran “garantizar la continuidad del aprendizaje, prevenir la exclusión y vulnerabilidad del sector informal e incluirlos como grupos destinatarios a los planes de protección social; de modo que pueda mitigarse la interrupción de los ingresos y el aumento de empobrecimiento y pérdida de condiciones de esta población”. Es por lo anterior, que se considera pertinente analizar la efectividad que han tenido las acciones que ha tomado el gobierno para atender la informalidad en tiempos de covid-19; pues al tener restringidas sus actividades laborales y ser víctimas de la precarización laboral, ellos se dibujan como una de las poblaciones que necesitan una mayor atención del gobierno en esta época de crisis.

Para aportar a esta discusión, en el presente texto se pretende analizar cuáles han sido los alcances sociales y económicos que han tenido las políticas públicas sobre la informalidad durante la contingencia ocasionada por el Covid-19. Lo anterior, con el fin de determinar cuáles son las fallas y virtudes que tiene el enfoque gubernamental para subsanar los efectos negativos del sector informal y evidenciar si durante la pandemia se ha dado una

atención eficiente a las necesidades de los trabajadores informales. Para cumplir con este objetivo, se realizó una revisión de cifras aportadas por el Banco interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la Organización Internacional del trabajo y los informes históricos del Departamento Nacional de Estadística de Colombia para tener una mirada sobre el comportamiento de la informalidad, la ocupación laboral, el desempleo y la desigualdad en Colombia antes y después de la llegada del coronavirus al país. Adicionalmente, se hizo una revisión documental sobre las recomendaciones y análisis que se han dado sobre la informalidad y las políticas públicas, con el objetivo de comprender la forma en que se debe abordar esta problemática desde la gestión pública. Por último, en pro de realizar un análisis sobre la eficiencia que ha tenido la formulación e implementación de las medidas gubernamentales sobre la informalidad y el COVID-19 se ha hecho una revisión documental sobre la teoría de política pública y los métodos de evaluación de esta. De esta forma, estos mecanismos de investigación han permitido proporcionar herramientas claves para construir una reflexión crítica sobre la efectividad que han tenido las iniciativas gubernamentales, ya que, al reconstruir una comparativa cuantitativa y teórica, se ha podido generar una narrativa que demuestra la incidencia que han tenido las posiciones institucionales para sobrellevar el reto de materializar las demandas que tiene la población frente a una baja inclusión laboral formal en momentos de coyuntura.

Así pues, en las páginas siguientes el lector se encontrará con cinco apartados, los cuales le permitirán tener una mirada amplia sobre la forma en que la coyuntura ha afectado, no solo al mercado de trabajo, sino también a las acciones gubernamentales que se dirigen a esta temática; permitiendo, en simultáneo, dar cumplimiento al objetivo central de este escrito. En este orden, el primer apartado se presenta una contextualización de la informalidad en Latinoamérica, mostrando cómo ésta se ha transformado con la llegada del coronavirus, todo esto para generar una mirada macro sobre la posición del Estado colombiano frente a sus congéneres regionales. Dicha descripción, permitirá comprender el impacto que tiene el mercado laboral informal colombiano en los niveles de desarrollo macro regionales y el por qué, desde la mirada internacional, el tomar acciones sobre esta situación es fundamental para Colombia. Posteriormente, en el segundo apartado se encontrará un recorrido sobre el panorama nacional en lo que respecta a la informalidad antes y después del covid-19. Dado que las políticas son construidas a partir de un entorno específico, el tener una visión sobre el comportamiento del mercado laboral y acciones gubernamentales, hará posible tener un entendimiento sobre la incidencia que estas han tenido al momento de la llegada de la crisis sanitaria.

Luego de esta contextualización se llega al tercer apartado, en el cual se abordan las perspectivas teóricas sobre la formulación de políticas públicas en épocas de crisis y las recomendaciones que han hecho estudiosos y organismos internacionales de desarrollo sobre la atención a la informalidad. Las discusiones anteriores serán útiles para construir una base argumental y teórica sobre la forma en que debe analizarse la gestión

gubernamental en lo que compete al mercado laboral y la reducción de efectos negativos del sector informal de trabajo, posibilitando así la narrativa del siguiente apartado. En esta línea, el segmento cuatro se constituye como el análisis del alcance que han tenido las políticas públicas sobre la informalidad para tratar esta problemática. Es por ello que, para fortalecer esta evaluación, se ha dividido el estudio en dos momentos: el primero, una revisión a las políticas públicas anteriores, pues estas son entendidas como las bases institucionales que tiene el Estado para guiar su actuar durante la crisis; el segundo, corresponde a la efectividad que tuvieron las medidas para tratar la informalidad a partir del covid-19, tomando como base los hallazgos presentados en el momento anterior. Para finalizar, se encuentra el quinto apartado, en el cual se realizan las reflexiones finales obtenidas de los aprendizajes de cada uno de los apartados y las recomendaciones que se hacen a los hacedores de política pública de acuerdo con las limitaciones y ventajas encontradas en el recorrido del trabajo.

1. Informalidad y Covid-19: Colombia frente a la región latinoamericana.

1.1. La informalidad en Latinoamérica:

Esta sección pretende exponer cómo se plantea Colombia frente al contexto latinoamericano en lo que compete a la informalidad y las problemáticas que se han gestado en la región en torno a esta cuestión. Esta breve descripción será útil para tener un vistazo el impacto que tiene la precarización laboral en el desarrollo social de los países latinoamericanos y cómo esto puede repercutir en la configuración socioeconómica de los Estados. Sin duda alguna, esta situación se ha dibujado de forma divergente en los diferentes países de América Latina, no obstante, el prolongado crecimiento económico en conjunción con las continuas reestructuraciones sobre los métodos de contratación y protección empresarial han propiciado un entorno que promueve la informalidad como forma de subsistencia. Como bien expresa la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “En América Latina y el Caribe hay al menos 140 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa alrededor de 50% de los trabajadores” (2018). Siendo esto así, es importante revisar cómo se desarrolla la informalidad en esta región para observar cómo se localiza Colombia frente a sus congéneres latinoamericanos.

Para comenzar a hablar sobre la informalidad laboral es necesario, en primer lugar, dar una definición sobre el término para tener claridad sobre la forma en que se abordará el concepto a lo largo de este escrito. Si bien los enfoques teóricos que abordan la informalidad son diversos, para tener una mirada integral sobre este fenómeno se tomarán aquellos que articulan paralelamente las dimensiones sociales, económicas y políticas de la cuestión. De acuerdo con Sánchez Torres (2013) esta acepción se integra por “todas aquellas actividades marginales y de baja productividad, identificada además con el trabajo independiente y desarrollado en empresas pequeñas o no organizadas y sin registro legal”

(p, 15). De esta visión se desprende que la informalidad es el resultado del escaso desarrollo empresarial y de la estructura laboral, pues al impedirse la inserción de sectores poblacionales a la formalidad se crea un segmento económico y social que busca refugiar a esta población y brindarle condiciones de mínima subsistencia. Mas para entender la informalidad no debe solo mirarse la estructuralidad de la misma, pues, en ocasiones, esta no depende únicamente de la articulación de los trabajadores con el sector formal, pues basándose en los postulados de Hussmanns (2004) la informalidad estaría conformada por actividades de producción, venta con niveles relativos de acumulación y que se integra tanto por trabajadores independientes que eligen racionalmente pertenecer al sector informal y los asalariados informales que son excluidos de la posibilidad de acceder a un empleo formal.

Si bien la definición de Hussmanns (2004) pone todo el peso de la informalidad en la estructura, tanto este autor como Sánchez Torres (2013) proponen que es fundamental dar una mirada integral que aborde la cuestión con base en el comportamiento de los diferentes actores que se encuentra en el sistema socioeconómico. Es por esta razón que, como propone la OIT (2020), la situación del mercado de trabajo es diferente en cada país de la región y por ello hay comportamientos diversos que no solo se enfocan en el desempleo y la tasa de desocupación, sino también las medidas que toman los gobiernos para incluir a los individuos dentro de los registros del Estado y la forma en que buscan regular la informalidad. Es por esta razón que, aunque hay un alza del desempleo e informalidad laboral en un 8,1% en la región latinoamericana en los últimos dos años, el aumento de esta cifra se presentó de forma más evidente en 9 de los 14 países, mientras que en aquellos que son angloparlantes hubo un descenso del desempleo y la informalidad en 0,7 décimas. Por otro lado, esta organización hace notar que esta cifra no tuvo un aumento paralelo en todos los Estados latinoamericanos, por el contrario, recalca que Brasil y México fueron determinantes para aumentar la media del estudio, pues el promedio de ambas naciones registra un aumento de 0,5 décimas porcentuales sobre el promedio de sus congéneres.

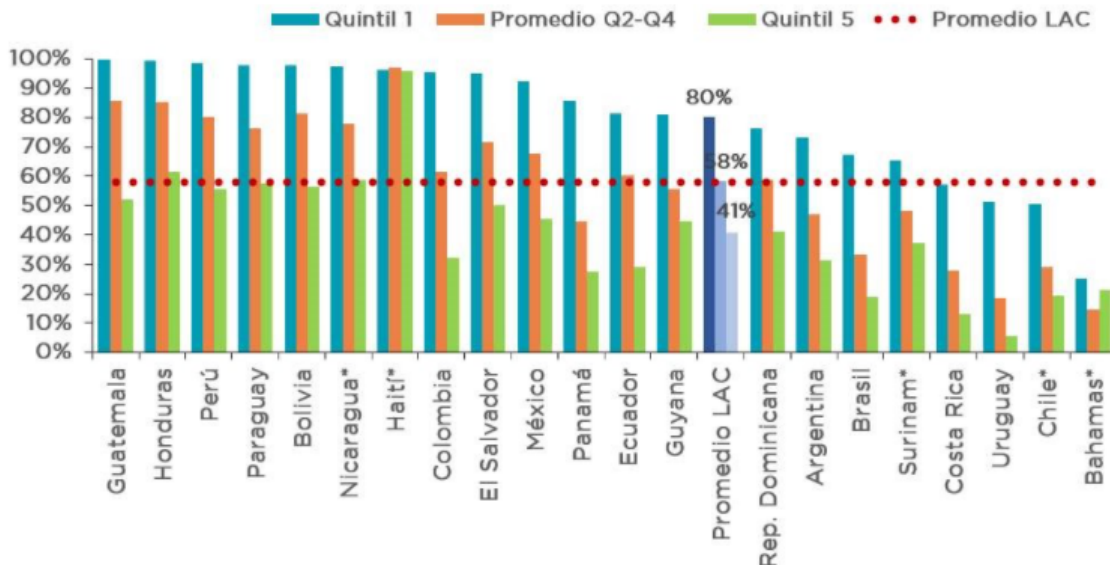
En adición a lo anterior, otros organismos internacionales han recalcado que no basta con analizar el porcentaje de informalidad que presentan los países, pues la forma en que este tópico es abordado tiene gran influencia sobre la consideración de este o no como una problemática social. Frente a esta situación Verónica Amarante (2019), investigadora de la CEPAL, propone que es de vital importancia hacer una diferenciación en la tradición económica y modernizadora que tengan los países al momento de estructurar sus lecturas sobre la informalidad. Con base en lo anterior, la estudiosa postula que países como México u Honduras donde la informalidad es alta hay una visión de exclusión en la que no se involucra a los trabajadores no adscritos a las empresas formales y no se brindan apoyos gubernamentales o políticas de asistencia a aquellos que han decidido voluntaria o forzosamente hacer parte de este segmento del mercado laboral. Por otro lado, la conferencista señala que, a pesar de la existencia de altas tasas de informalidad, en algunos

Estados como Bolivia o Perú se crean mercados mixtos e integrados donde se encuentra que es posible garantizar los derechos laborales sin importar que exista una actividad económica formal o informal y que, en todos los casos, los flujos del sector formal o informal se integran en las finanzas nacionales y son representativos en el PIB.

En esta misma línea, autores como Chong y Gradstein (2007) exponen que más allá del ciclo de empleabilidad al cual se adscriben los ciudadanos de un Estado, lo que debe analizarse en paralelo es la relación existente entre la informalidad y la generación de desigualdad dentro del territorio. Según estos estudiosos, para que se disminuya la brecha entre productividad y adscripción laboral es necesario que se apoye desde la institucionalidad a los microempresarios e independientes a apropiarse de la tecnología y conocimiento para así tener una mayor proporción del flujo, apoyando igualmente que se disminuyen las restricciones crediticias y que se construyan mecanismos descentralizados que ayuden a la redistribución de los ingresos que, simultáneamente, aporten al ingreso fiscal. Al analizar esto dentro de la región Amara y CEPAL (2019) encuentra que la relación entre la informalidad y la desigualdad está mediada por factores institucionales como mecanismos de negociación salarial y políticas de subsistencia que permiten el crecimiento financiero de la informalidad.

Como lo han propuesto ya varios autores, la informalidad no solo se refleja en la desigualdad socioeconómica de los ciudadanos, sino que repercute directamente en el fortalecimiento económico de los Estados y sus respectivos sistemas de seguridad social. Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “previo al inicio de la pandemia entre el 50 y 60% de los trabajadores de la región tenían un empleo informal, lo que equivale al doble de la informalidad de Europa Occidental y del Sur, países con altos índices de desarrollo” (2020). De acuerdo con lo que propone este organismo internacional la existencia de no cotizantes disminuye el flujo de los diferentes sistemas de programas sociales. Al analizar la gráfica No. 1 se comprende que la disminución de ingresos se refleja en la fragilidad fiscal de la región y tiene efectos colaterales que ayudan a desincentivar la formalidad. “En los países de ALC, donde la informalidad es elevada, una literatura reciente muestra que el impacto de los programas no contributivos sobre el empleo no se dio tanto en la decisión de trabajar o no trabajar, sino más bien en la decisión de trabajar formal o informalmente” (BID, 2020). Así pues, el desafío que se plantea no es solo para integrar la informalidad al sistema integral de trabajo y desarrollo económico, sino también promover la formalización de muchos de los desempleados e incentivar la contratación a partir de una reformulación de la estructura empresarial de los Estados.

Gráfico 1 Trabajadores autónomos no cotizantes en América Latina, por quintil de ingresos totales (% del total de trabajadores asalariados), 2018.



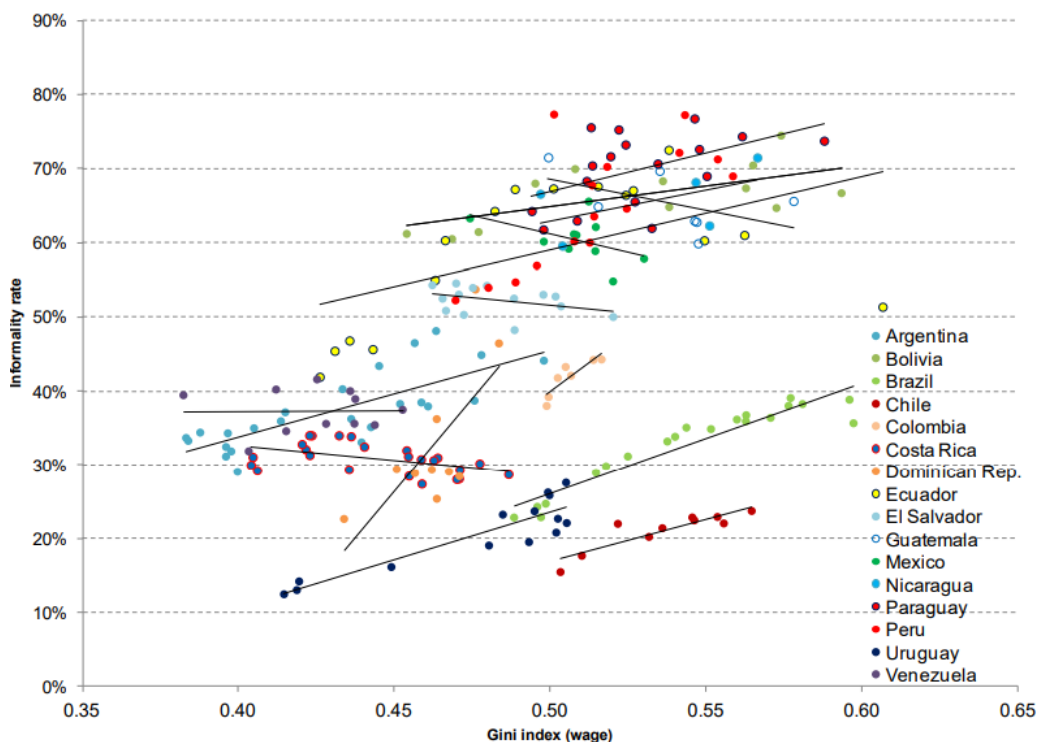
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). *es el momento de impulsar la formalización laboral en América Latina y el Caribe* [Blog]. Tomado de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/formalizacion-laboral-en-america-latina-y-el-caribe/>

De este modo, al analizar la situación colombiana con respecto a sus vecinos latinoamericanos, se encuentra que el nivel de trabajadores informales no cotizantes es superior en casi 20 puntos porcentuales al promedio latinoamericano lo que repercute directamente en la fluctuación fiscal de la que tiene disponibilidad este país frente a sus competidores regionales. Adicionalmente, al analizar la correlación que existe entre desigualdad e informalidad (ver gráfico 1) Amarante y CEPAL (2019) precisan que las fluctuaciones en la desigualdad se asocian al nivel de inclusión que tengan las políticas estatales frente a la informalidad. Frente a ello encuentra que el caso colombiano es significativamente mayor, pues el índice de desigualdad versus la tasa de informalidad presenta una correlación positiva, lo que, adherido al nivel de asistencia social y no cotización, se muestra como un mayor incentivo a la informalidad frente a otros países latinos donde el no formalizarse significa el no acceso a servicios de seguridad social. Paralelo a lo anterior, la OIT (2020) refiere que no basta únicamente con la protección social derechos laborales, sino que en Latinoamérica hacen falta desincentivos para la informalidad en el cual se busque la aceleración económica a partir del fomento empresarial a la contratación para integrar a los más de 25 millones de desempleados que se adscriban a los modelos de contribución económica que no solo sostienen las finanzas privadas, sino también las públicas.

Empero, a pesar de los avances que han logrado algunos Estados en revertir la tendencia al mercado informal, con la llegada de la contingencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 la presión de la oferta laboral y la necesidad de pertenecer a un régimen de seguridad social, con o sin empleo formal, terminó por exacerbar el problema de informalidad. Por lo

anterior, como expone el BID es necesario que “las reformas presten particular atención a los trabajadores de bajos ingresos, ya que la informalidad afecta más fuertemente a este grupo de trabajadores. En ALC, la informalidad laboral en el decil de ingresos más pobre alcanza al 80% de los trabajadores” (2020). Considerando esta situación, es necesario, para tener una visión más amplia sobre el impacto laboral que ha tenido la pandemia sobre la región latinoamericana y la situación de informalidad, revisar cómo ha sido el desarrollo de la crisis, las acciones que han tomado algunos estados y cómo esto ha repercutido en el desarrollo económico de América Latina.

Grafica 2: Desigualdad e informalidad (laboral) en América Latina por países.



Fuente: Amarante, V., & CEPAL. (2019). *Informalidad en América Latina: Perspectivas complementarias*

Dada la correlación que existe entre desigualdad e informalidad y la relación entre ingresos fiscales y no cotización por no empleabilidad formal (Ver gráfico 2), es posible evidenciar que, en Latinoamérica, especialmente en países como Colombia, Argentina, y Brasil, es fundamental fortalecer los mecanismos de contratación y la transición hacia la regulación del mercado no formal e independiente. Considerando, pues, que la informalidad es un fenómeno multidimensional que no solo involucra la estructura institucional, sino el alcance del sistema y las motivaciones privadas de los ciudadanos, en la región es necesario analizar cuáles son las medidas necesarias según los segmentos poblacionales y las características socioeconómicas de la población. Frente a lo anterior, países como Uruguay, Panamá, Paraguay y Perú han buscado bajar las tasas de impuestos a la contratación, dando

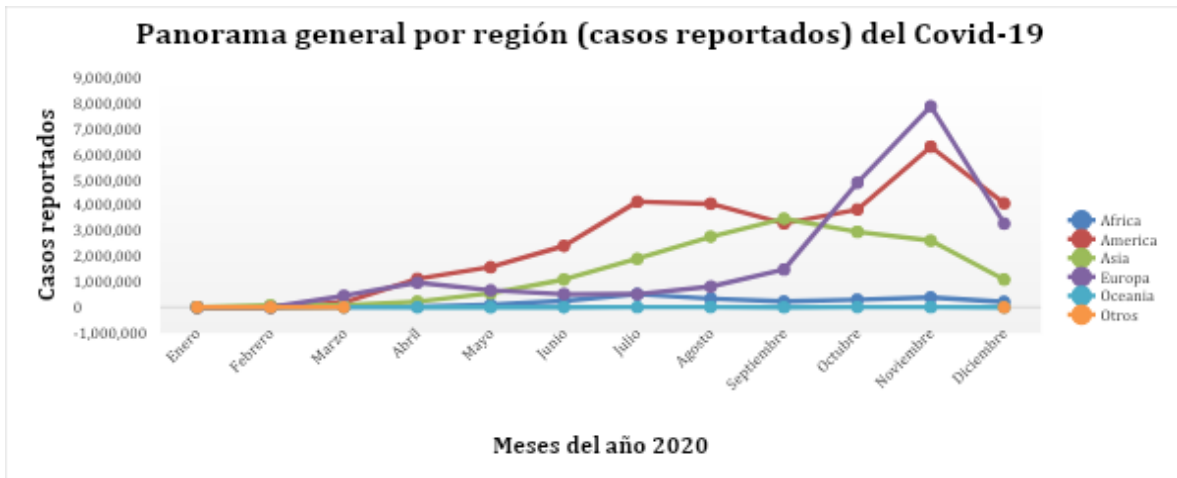
créditos a empresas que aumentan su planta laboral y brindando incentivos a aquellos que tecnifiquen su mano de obra. Según la CEPAL (2018) estos mecanismos estatales registraron tasas de crecimiento en el empleo formal y aportaron a disminuir las brechas entre la expansión del empleo total y el empleo formal, reflejándose en un aumento en su PIB.

1.2. COVID 19: el impacto sobre la economía informal en Latinoamérica.

Una vez vista la coyuntura latinoamericana que existe entre la empleabilidad formal y el mercado informal de trabajo, en esta sección se narrará cómo ha evolucionado el brote SARS-COV-2 (COVID 19) en Latinoamérica y algunas potencias para analizar cómo la crisis sanitaria, social y económica puede influir y/o afectar en el desarrollo laboral de la región, específicamente en la informalidad. Para lograr lo anterior, en este apartado se utilizarán los datos suministrados por el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización panamericana de la Salud (OPS), entre otros. Lo anterior permitiría tener una mirada amplia sobre cómo se ubican los Estados frente a la coyuntura para así poder analizar cómo se encuentra Colombia frente al avance de la crisis y las acciones que tomaron sus congéneres frente a esta.

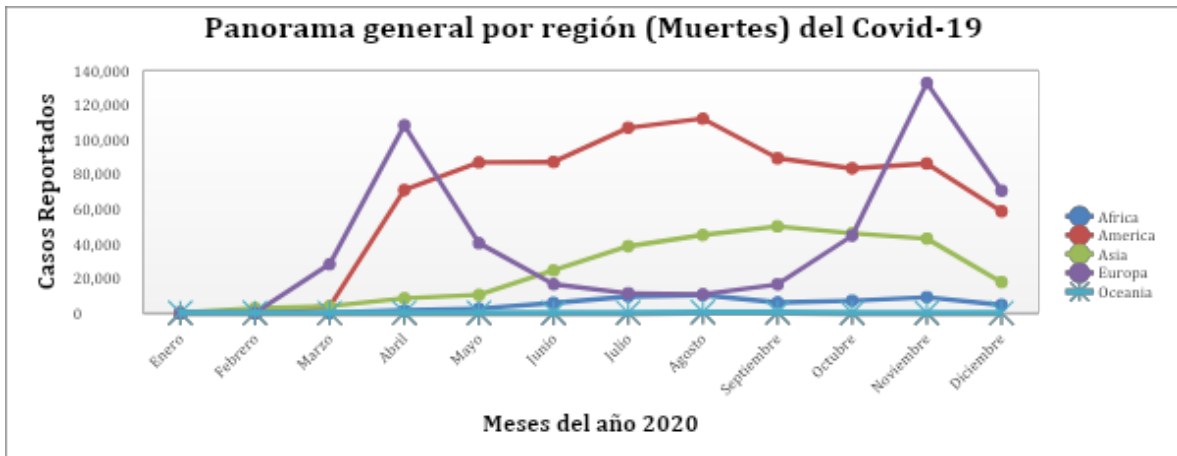
Los meses iniciales del año 2020 representaron un verdadero reto para la gobernabilidad de los Estados, en especial, en la gestión sanitaria. De acuerdo con los datos recolectados por la Universidad Johns Hopkins, hasta marzo de 2021 se llevaban 115' 117.893 casos confirmados en el mundo, con 2' 558.784 muertes y aproximadamente 90' 713.451 millones recuperados. Con la presencia de un síndrome respiratorio agudo como lo es el SARS-Cov-2, y su rápida propagación, los ciudadanos no sólo demandaban al Estado programas que cuidaran de su salud, sino que también solicitaban garantías económicas, laborales. Con base en estas demandas, los gobiernos tuvieron que realizar una pausa en sus actividades diarias y replantearse estrategias de gestión y contención del virus para así poder disminuir el impacto económico y social.

Gráfica 3.



Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del Centro Europeo de prevención y control de enfermedades (ECDC).

Gráfica 4.



Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del Centro Europeo de prevención y control de enfermedades (ECDC).

Cuando se analizan los contagios por región (Ver gráfico 3 y 4), es posible evidenciar que las naciones americanas no dieron el mejor manejo a la coyuntura mundial. Existe una particularidad entre estos países más afectados y en que, en su mayoría, estos no instauraron medidas de aislamiento, o, cuando lo hicieron, la realizaron de forma apresurada limitando el alcance del distanciamiento social a largo plazo. En la gráfica 5 es posible evidenciar que el panorama de las Américas y el Caribe no está alejado de la tendencia de rápida promulgación del virus. De acuerdo con las cifras de ECDC, el continente americano cierra el año superando Europa con aproximadamente 793 casos más. Como se puede observar en la gráfica No.5. Sin embargo, cierra el año con aproximadamente 11.935 decesos menos que Europa como se aprecia en la gráfica No.6. A pesar de que los decesos son menores que en otras regiones, al analizar la proporción de

contagios, se encuentra que el 56% de los contagios de ellos en la región americana residen en países Latinoamericanos y del Caribe. De acuerdo con el BID entre los países que lideran el ranking se encuentra Brasil 10'168.174 casos reportados, seguido de Colombia con 2'226.262 y no muy lejos está Argentina con 2'064.334 casos.

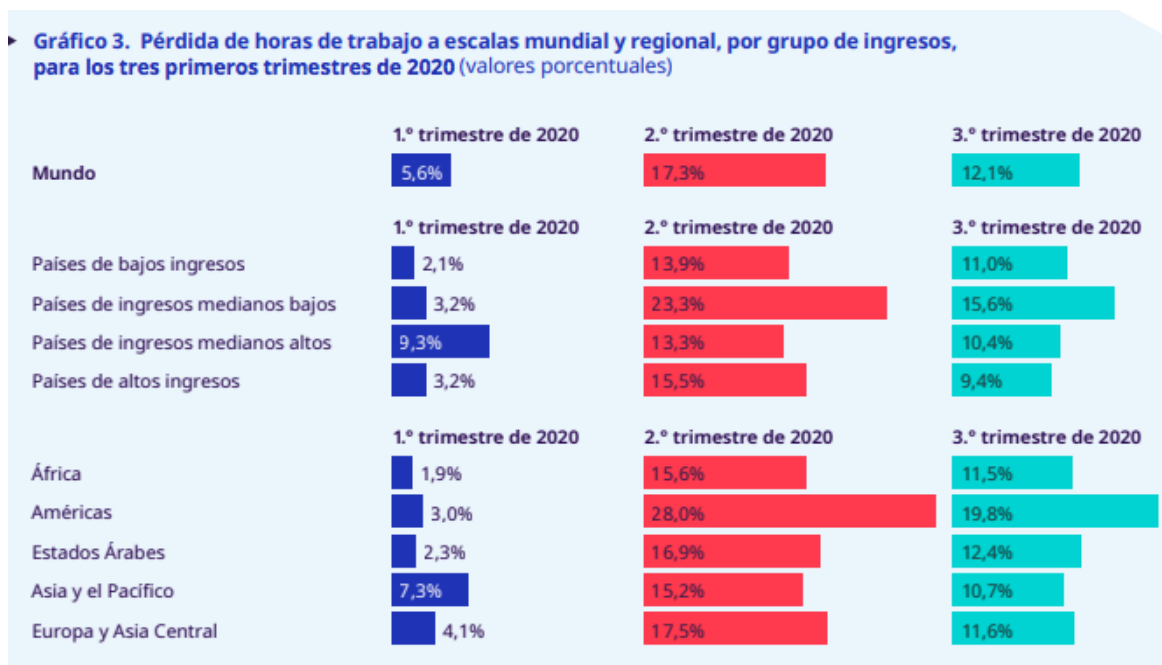
En línea con lo anterior, la OPS advierte que la crisis ha dejado en evidencia las deficiencias que tienen los Estados latinoamericanos en sistemas de seguridad social y cobertura básica de servicios sanitarios que prevengan los determinantes negativos en la salud, en especial en aquellos países donde la coyuntura ha sido más fuerte como en el caso argentino o colombiano. “En un contexto aún más desafiante, la pandemia de COVID-19 ofrece un severo recordatorio y un llamado a la acción colectiva para fortalecer las acciones de salud pública y proteger a los más vulnerables” (2021). Así pues, el alcance ineficiente que han tenido las decisiones estatales para frenar el contagio, sumado a las carencias sistémicas preexistentes crean un clima social, político y económico que exacerba las tensiones sociales y, simultáneamente, las brechas y desigualdad históricamente irresolutas por las sociedades latinoamericanas.

Si pareciese poco la notoriedad de las vulnerabilidades de los Estados latinoamericanos, con la llegada del virus a la región también se evidenciaron los problemas de coordinación política y las medidas de emergencia que han tomado los gobernantes frente a la futura caída económica de sus respectivas naciones. Según el último informe de desarrollo del Banco Mundial (2020) el panorama económico no es muy alentador debido a la coyuntura. Esta organización mencionó que, gracias a la crisis, se podría presentar la peor recesión de los últimos 75 años, ya que desde 1870 con la “depresión de los precios” no se tenía en riesgo tantas economías a la vez. Adicionalmente, a causa de distorsiones en los mercados financieros, locales e internacionales y reducciones sustanciales de la oferta y la demanda, se ha observado una fuerte reducción en la posibilidad de las empresas para continuar con su ritmo habitual de producción. Lo anterior se refleja en una disminución de las horas trabajadas en el segundo trimestre del 2020, donde hubo una caída del 14% en el tiempo de ocupación de mano de obra a razón de las medidas decretadas por los diferentes gobiernos para contener el virus (CEPAL/OIT, 2020).

Al igual que en otras regiones del mundo, los Estados latinos tomaron medidas de aislamiento preventivo obligatorio, lo que ocasionó una fuerte disminución por parte de la demanda, golpeando principalmente al sector informal de la economía que, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018) es aproximadamente el 40,2% de la población económicamente activa. Por otro lado, la reducción en 18,3% en las horas trabajadas durante el segundo trimestre del año intensifica el duro golpe de la emergencia sanitaria en la economía latinoamericana. Según la OIT (2020), la imposibilidad de salir a ejercer sus labores diarias, de abrir sus negocios, y sumado a eso la reducción por parte de la demanda, son dos condiciones que llevaron a los trabajadores informales a la siguiente

paradoja: “morir de hambre o morir por contagio del covid-19”. A su vez, la baja productividad durante esta crisis¹ conlleva a que los ingresos de diversos trabajadores informales no fueran suficientes para mantener un nivel de ahorro o de inversión.

Gráfica 5 Pérdida de horas de trabajo a escalas mundial y regional, por grupo de ingresos.



Fuente: OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Septiembre de 2020.*

Debido a lo mencionado en el párrafo anterior y de acuerdo con el Banco Mundial², se espera que la región sufrirá una contracción de hasta 7,9% una cifra inquietante, pues la repercusión económica después de la pandemia sería más profunda que la ocurrida en el 2008 y en la década del 80, llegando a afectar todas las áreas de las que depende el ser humano. Sin embargo, la situación no es tan preocupante, pues como lo menciona el Banco Mundial, cinco de los diez programas de transferencias sociales con mayor cobertura de población en el mundo se encuentran destinados para la región. Por lo tanto y en un

¹ Consistió en la caída de los precios de manera significativa, entre los factores que explican dicha crisis de retener el oro que se poseía. Adicional a eso, la auto proclamación de emperadores entornó el panorama económico mundial más complejo. Tomado de: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-pdf-S0185084913713379>

² Banco Mundial. (2020). *El Comercio al Servicio del Desarrollo en la Era de las Cadenas de Valor Mundiales*. [Ebook]. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354321570785775212/pdf/Overview.pdf>

escenario optimista, contando con una normalización de los mercados internacionales, se pronostica una recuperación económica en un 4,0% del PIB para el 2021.

Ahora bien, retomando el tema central de este escrito, en lo que compete a informalidad de Colombia frente a América Latina, se postula en una posición aún más desafiante frente a otros países. Si antes de la pandemia la informalidad implica baja productividad, condiciones laborales precarias y ausencia de aseguramiento básico o crisis fiscal; luego de la pandemia se encuentra que la cifra del 56% de informalidad, ahora rondaría el 62% (Bentata, Prat & Ripani, 2021). Adicionalmente, según el blog Factor Trabajo del BID (2021) se ha encontrado que los programas de transferencia económica instaurados por algunos gobiernos como el de Honduras, Nicaragua, Colombia, México y Argentina no reemplazan los ingresos perdidos por las empresas o los particulares, generando una crisis aún mayor en la reactivación laboral y el fomento a la contratación formal.

En suma a lo anterior, se proyecta que, a causa de la afectación económica a sectores como el turismo, manufactura y distribución de materias primas, habrá una incipiente reactivación económica, ocasionando pérdidas millonarias en la región y repercutiendo directamente en la contratación. Frente a esto la OIT (2020) destaca que aproximadamente 34 millones de trabajadores perdieron su puesto de trabajo y que, al no reflejarse en un aumento de tasas de desocupación, se comprende que la disminución de fuerza laboral formalizada se tradujo en informalidad laboral. Adicionalmente, el documento *Panorama laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos de América Latina y el Caribe* advierte que la crisis aumentó las brechas de desigualdad en condiciones laborales, resaltando que “ Los trabajadores más afectados por la crisis están entre los sectores de población de menores recursos, con empleos informales o en situación de desventaja y vulnerabilidad.” (2021)

Desde esta mirada, se entiende que los factores ambientales y las decisiones gubernamentales no han sido suficientes para apoyar a los trabajadores informales, sumando una condición de riesgo que potencia la vulnerabilidad socioeconómica de estas personas. Siguiendo la definición de Chambers (1995) se puede observar que la vulnerabilidad tiene dos dimensiones: la vulnerabilidad es la exposición a contingencias y tensiones, y la dificultad de enfrentarse a ellas. Es decir, existe un elemento “externo” de riesgo, del que es sujeto la persona, y un elemento “interno” que hace referencia a la indefensión, a la ausencia de medios para contender con tales riesgos sin sufrir daño. Así pues, al entender que las situaciones de Shock en alguna de las esferas sociales (económicas, políticas, laborales, etc) resultan en episodios de empobrecimiento que generan privaciones en el acceso a las capacidades básicas o esenciales para el “bien-estar” de un individuo. Con base en estas perspectivas, se arguye que la pandemia no solo ha exacerbado la precarización de condiciones laborales, sino que, en un espectro más amplio, ha profundizado las limitaciones que tienen los individuos que trabajan en la informalidad

para acceder a sistemas de aseguramiento social y medios de subsistencia en América Latina.

En esta línea, la CEPAL (2021) informa que con el repunte de la informalidad en Latinoamérica se han evidenciado paralelamente aumentos en las tasas de vulnerabilidad, afectando especialmente a países como Brasil, Chile, México, Colombia y Perú. Como bien expone este organismo, gracias a la pandemia la situación de los trabajadores informales empeora

al considerar que no cuentan con una protección básica, incluida la protección social. Además, tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud, ya que muy pocos países en la región cuentan con sistemas universales en esta rama de la protección social, y carecen de mecanismos de sustitución de los ingresos en caso de enfermedad, pérdida del empleo o de confinamiento

Así, en materia laboral la crisis acentuó la insuficiencia preexistente en América Latina en prestaciones sociales de parte del Estado, las situaciones de empobrecimiento y demarcó la necesidad de ampliar los programas de protección social y empresarial que promulguen la posibilidad de las empresas de emplear formalmente y así disminuir las tasas de vulnerabilidad hasta en épocas de crisis.

Se puede señalar que en América Latina la crisis laboral ocasionada por el COVID-19 ha impactado negativamente en los procesos que llevaban anteriormente los Estados por promulgar los derechos de los trabajadores y la formalización laboral. De hecho, la CEPAL (2021) prescribe que en las fases de reactivación no deben olvidarse los trabajadores que no se enmarcan como desocupados, haciendo un seguimiento detallado a sus métodos de subsistencia para así fortalecerlos. Por esta razón, este órgano de las Naciones Unidas celebra las actuaciones de países como Uruguay o Bolivia, en donde, a pesar de la recesión, se han creado fondos de garantías al trabajo que no excluye la informalidad y que se extienden a ellos para así aumentar utilidades futuras y ampliar la cobertura de servicios de tecnificación y empleabilidad de estos sectores vulnerables. En contraposición a lo anterior, insta una bandera roja sobre otras naciones latinoamericanas como Brasil, México y Colombia; donde los apoyos han estado dirigidos únicamente a la formalidad y han olvidado tratar estructuralmente las brechas de desigualdad ocasionadas por la estructura del mercado laboral propio de su territorio.

Teniendo en consideración lo expuesto, se evidencia que las relaciones de producción y las maneras en que los individuos generan sus ingresos tienen una gran influencia en el acceso que tienen los sujetos para garantizar su bienestar y, por tanto, tienen gran impacto en la vulnerabilidad en América Latina. La OIT (2020) señala que el hecho de que el jefe del hogar se encuentre en el sector informal del mercado laboral hace que el riesgo de que su hogar sea pobre se incremente en un 125% con respecto a aquellos que se encuentran en el sector formal. Siendo esto así, se sostiene que aquellos países que tienen bandera roja en la

protección a informalidad y que no han centrado sus políticas de reactivación en este sector deben prestar especial atención al vínculo entre la pobreza y crecimiento socioeconómico para así potenciar el desarrollo nacional. Dado lo anterior, para tener un mayor entendimiento de cómo el COVID ha afectado la empleabilidad informal, a continuación, se precisará la situación en Colombia y así tener una visión más amplia en este estudio de caso coyuntural.

2. Panorama nacional

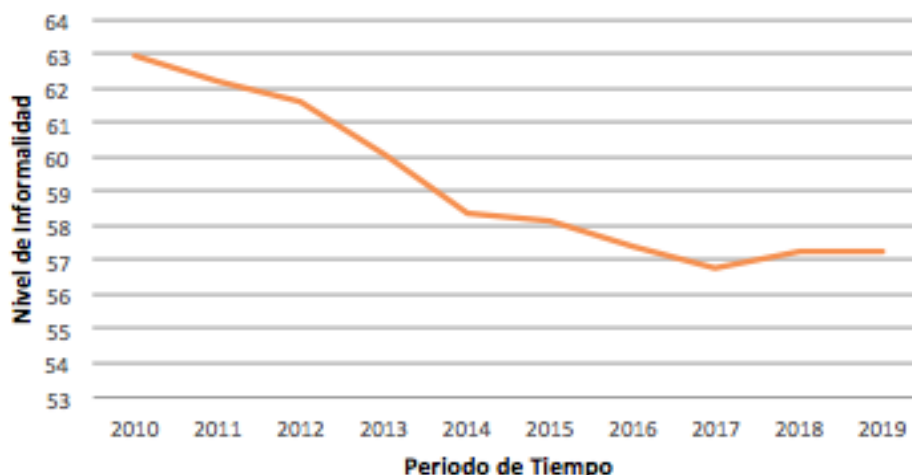
2.1. La informalidad en Colombia

En pro de comprender la forma en que el COVID-19 ha influido en la informalidad, es necesario dar un vistazo a la situación colombiana con respecto a este tema. Según la OIT (2018), el 53% de la población económicamente activa (PEA) está en el sector informal de la economía. Actualmente, los niveles de informalidad han aumentado y se espera que aumenten aún más, debido a la coyuntura mundial. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020) señalan que cerca del 65% de los trabajadores informales no se benefician de ninguna forma de protección social y, en Colombia, los datos no son lejanos de la tendencia mundial. Según el último reporte del DANE realizado en 13 ciudades y áreas metropolitanas, para el trimestre octubre – diciembre de 2020, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 47,7%, lo que representó un aumento de 3,2 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre de 2019 (44,5%). Entre tanto, en octubre - diciembre de 2020 la proporción de informalidad para las mujeres fue de 48,5%. En el mismo periodo del 2019 fue 49,0%. Adicional a lo anterior, cabe resaltar que este mismo informe señala que el 50% de estos y estas trabajadoras no tienen acceso a seguridad social, pues la naturaleza de su trabajo les impide tener acceso a medios de aseguramiento formales y recurren a programas de subsidio nacional.

Dicha situación es un reflejo de la sobrecarga fiscal que aqueja a los países con altos índices de informalidad, pues, como expone la CEPAL (2020), el aumento de la tasa de informalidad es directamente proporcional a el nivel de inversión social que debe hacer el Estado para garantizar el “buen vivir de sus ciudadanos” y, si bien esta es una obligatoriedad, a largo plazo se traduce en una problemática pues impide el desarrollo socioeconómico nacional al llegar a un superávit de inversión. Es por esta razón que el gobierno nacional ha hecho importantes esfuerzos en reducir la tendencia de la informalidad y, aunque se ha reducido durante los últimos diez años, esta continúa en niveles superiores a los deseados (Ver gráfico 6). Lo anterior responde a diversos factores, pero Vergara et al (2017) resaltan que los emprendimientos emergentes -que en su mayoría nacen dentro de la informalidad y no logran formalizarse debido a un exceso de trámites y sobrecostos-, carencia de competencias o habilidades que el sector formal exige, el no pago

de impuestos y la facilidad de vinculación; son determinantes fundamentales para entender la persistencia de la informalidad dentro del país.

Gráfica 6 Tendencia de la informalidad en Colombia 2010-2019



Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del Banco Mundial

La gráfica anterior indica que la informalidad por número de trabajadores ha descendido, pero que en los últimos años ha tenido un aumento por los cambios de legislación fiscal y las transformaciones económicas subsiguientes a los cambios de gobierno. Según el Departamento Nacional de Planeación (2019)³ se estima que un 75% de las microempresas en Colombia no están registradas en gran parte por el aumento en los impuestos para la formalización, lo que conlleva igualmente a mayores niveles de incumplimiento en normas de contratación laboral. En adición a esto, el DNP (2019), citando al Banco Mundial, afirma que el paso de la informalidad a la formalidad podría costar entre el 34,6% y el 46% de la utilidad bruta a una MiPymes, pues cumplir con los trámites necesarios, asumir los costos de inscripción y, en especial, asumir los gastos de seguridad social, parafiscales de sus empleados requiere una gran inversión para lo que los organismos productivos podrían no estar preparados.

Es importante agregar que los desincentivos a la formalización no son únicamente financieros, pues la inversión temporal también es un determinante para que los trabajadores y MiPymes tomen esta decisión. Según el Banco Mundial (2019), en Colombia se requieren de 8-10 días para realizar los trámites de registro e inscripción institucional de sus medios productivos, y recalcan que los esfuerzos para superar las barreras de formalización (como es el pago de capital inicial, la presentación de

³ Gobierno aprueba política para formalización empresarial. (2019). <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-aprueba-politica-para-impulsar-empleo-formal.aspx>

documentación contable y legal o la descripción y prescripción de la actividad económica) son demasiado altos y no representan una ganancia o beneficio mayor a largo plazo. De este modo, se encuentra que sin motivaciones para los trabajadores para formalizar su medio de subsistencia, la informalidad en Colombia se convierte en uno de los fenómenos que más impacta en el desarrollo socioeconómico regional; pues sin estos registros en la institucionalidad se dificulta la tarea de vigilar la producción, se aumenta la carga de protección social y, en especial, se pierden millones en retribuciones tributarias para el país.

Frente a esta problemática, el Estado colombiano creó luego la Ley 1429 de 2010, dirigida a la Formalización y Generación de Empleo, la cual tuvo como apuesta principal apoyar la formalización de las empresas y así ayudar a la contratación laboral a través de determinados beneficios tributarios. Esta Ley caracterizó la informalidad laboral de dos maneras: Informalidad por subsistencia, definida “por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital” (Congreso de la República de Colombia, 2010) e informalidad con capacidad de acumulación, que “es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad” (Congreso de la República de Colombia, 2009). Con base en esta caracterización, se dictaminó que aquellas personas, naturales o jurídicas, que pudieran ser catalogadas dentro de esta población recibirían beneficios como la exención de retención en la fuente, renta presuntiva, progresividad al registro mercantil y apoyo financiero para el pago de parafiscales y disminución regresiva en los 5 primeros años en costos de contratación. (Ley 1429, 2010).

Al retomar la Gráfica 1 es posible evidenciar que luego de la entrada en vigor de la Ley el porcentaje de informalidad presentó un descenso. En 2010 este porcentaje se redujo un 0,5%. Al entrar en efecto la Ley, el porcentaje se redujo apenas en 0,4% en el primer año y un 0,3% el segundo año, para posteriormente lograr el descenso más pronunciado en el año 2013, en que la informalidad se redujo 2 puntos porcentuales (Salcedo, Moscoso & Ramírez, 2020). Gracias a la implementación de esta Ley se logró que el porcentaje de trabajadores en la informalidad se redujera en mayor proporción a años anteriores, lo que es una muestra que el incentivo a la contratación y la formalización pueden traducirse en efectos positivos para la resolución de la problemática. De hecho, la OIT (2014) resaltó que en el mismo año de ejecución de Ley se constituyeron 173.782 nuevas empresas y que, a diciembre de 2012, se beneficiaron 424.197 empresas. Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación (2013) estimó que la Ley creó 300.000 nuevos empleos y aportó a la supervivencia empresarial en un 13%, pues la reducción de costos permitió un mayor acceso al crédito.

No obstante, es importante señalar que, a pesar de los logros de esta Ley, esta no ha sido suficiente para reducir de forma significativa la tasa de informalidad colombiana. Como explica Páez Torres (s,f), para hacer frente a esta coyuntura es necesario construir políticas

públicas multidimensionales, que tengan en cuenta las distintas facetas y complejidades que existen en la relación empresa-trabajadores, así como las múltiples caras del problema. Según esta autora, es necesario hacer un seguimiento estricto al funcionamiento de las empresas del territorio, pues muchas de ellas brindan condiciones mínimas a sus trabajadores o se impulsan a partir de la generación de empleo informal, lo que termina recrudeciendo la situación en el país.

Como consecuencia de las altas cifras de informalidad, se encuentra que en Colombia hay bajas tasas de rentabilidad nacional, pues el ritmo de acumulación de activos que brindan las MiPymes no formalizadas no tiene un aporte significativo al PIB. Como explica Fedesarrollo (2017), en Colombia es deseable la creación de aportes fiscales y costos de comercialización diferenciales para así contemplar un mayor crecimiento micro y macroeconómico en la nación. Adicionalmente, esta federación también argumenta que es necesario a futuro aumentar las medidas de vigilancia y sanción sobre los esquemas de Protección Social, incluyendo un esfuerzo por difundir los efectos de la informalidad en la rentabilidad de las empresas y, en especial, sobre el bienestar de los trabajadores y sus hogares.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional (2020) menciona que “En Colombia, la construcción de lineamientos para orientar el abordaje y las intervenciones hacia el tema de la informalidad laboral es considerada una prioridad para la acción política e intersectorial, y ha sido el objeto de intensos esfuerzos por parte de distintas instituciones nacionales.” Por esto y por la coyuntura, han propuesto desde el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Interior la creación de una política pública más centrada a los Vendedores Informales que “tendrá como finalidad, la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad, relacionados con el fenómeno de las ventas informales en el espacio público”... , con tres objetivos específicos: “1- Disminuir vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en espacio público, 2. Reducir la pérdida de capital social y económico por hecho de conflictividad, 3. Aumentar credibilidad del Estado en los programas enfocados a las mejoras en el uso del espacio público.” (Gobierno Nacional, 2020) Tratándose de una política pública sólo pensada para una categoría (de muchas que hay) del sector informal, se pueden tener en cuenta los objetivos prescritos en esta política, pues son objetivos que deberían tenerse pensados no solo para los vendedores informales, sino para todo el sector.

Sumada a la presión nacional que tiene el Estado colombiano por solucionar la problemática de la informalidad, Colombia, al ser miembro de las Naciones Unidas y estar dentro de la cooperación internacional, tiene la obligación de aportar desde su soberanía en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos, que con esto busca mejorar el bienestar de las personas. En concordancia con esto, los países han acordado que el desarrollo sostenible, que fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas; un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente, son un lineamiento claro para la

formulación de Políticas públicas, incluyendo dentro de ellas la garantía a la igualdad social por medio del trabajo. De esta manera, con las metas definidas para cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se considera que por medio de las intervenciones que se realizan en el Entorno Laboral con énfasis en la informalidad, se puede aportar a dar cumplimiento al ODS No 8⁴: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

De allí que, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se establezcan las necesidades de incorporar estrategias donde se permita dar cumplimiento a la Agenda de Desarrollo post-2015 de la Organización de Naciones Unidas y a sus respectivas metas establecidas para el 2030, para este caso el objetivo No 8. De las metas que tiene este objetivo, se destacan para el entorno laboral las siguientes⁵:

- “De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.”
- “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.”(PNUD, 2020)

Lo anterior, permite interpretar que el entorno laboral como formal e informal se adopte como un tema de política nacional, donde se tengan unas metas definidas y que desde los derechos de los ciudadanos se promueva, coordine y articule las acciones necesarias para su cumplimiento.

Con esto, desde el Ministerio del Trabajo y el Departamento de Planeación Nacional han resuelto diferentes actas, decretos, leyes, y programas que den cumplimiento a lo que se tiene como metas para el 2030 y que cumpla con la Constitución Política de Colombia, y a los diferentes acuerdos internacionales de desarrollo de los que hace parte el país. Algunos de estos son:

Tabla 1 Acción legislativa sobre el mercado laboral en Colombia

Norma	Resumen	Acciones
Constitución Política de Colombia de 1991	Titulo I. De los principios fundamentales, Artículo 1.	Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las

4 <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html>

		personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Constitución Política de Colombia de 1991	Titulo II. De los derechos, las garantías y los deberes. Cap. 1. De los Derechos fundamentales. Artículo 25.	Se determina que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Afirma que “Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.
Constitución Política de Colombia de 1991	Titulo II. De los derechos, las garantías y los deberes. Cap. 2. De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.. Artículos 48 y 53.	Artículo 48, se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, el cual también adquiere la connotación de servicio público a cargo del Estado. Derecho que se ve afectado con la informalidad laboral. Artículo 53 “principios mínimos laborales a los cuales tiene derecho el trabajador, regula entonces una estabilidad del empleo, principio de favorabilidad, capacitación, descanso, protección especial la mujer en la maternidad, entre otros”; sirviendo de garantía para todo trabajador ya que es un derecho irrenunciable.
Ley 789 de 2002	Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.	-
Decreto 567 de 2014	Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones.	-
Ley 1429 de 2010	Fijó los parámetros para la formalización y la generación de empleo.	definiendo como informalidad por subsistencia “aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital”
Ley 1450 de 2011	Dispuso como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza.	Prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral.
Ley 1562 de 2012	Por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.	En su artículo 2° dicto que son afiliados a dicho sistema todos los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos.
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”	El trabajo decente como política pública se encuentra regulado por primera vez en el artículo 74 y 75 (Plan de Desarrollo 2014 – 2018), el cual sigue los lineamientos de la OIT que establecen las responsabilidades estatales para promoverlo en el sector público y privado e implementar una política pública en esta materia.

Fuente: *Elaboración propia*

Tal como se evidencia en la Tabla 1, en pro de garantizar la igualdad material de los ciudadanos, el Estado colombiano, dando cumplimiento a su constitución como Estado social de derecho y a su reafirmación de los ODS, ha desarrollado una serie de políticas

legislativas que buscan garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los derechos básicos de subsistencia. Estos marcos normativos buscan no hacer una diferenciación de los derechos de la ciudadanía para acceder al sistema de aseguramiento social según el segmento laboral al que pertenezcan. Adicionalmente, en las legislaciones posteriores a la constitución, se ha determinado que los ciudadanos tienen como garantía la igualdad de oportunidades, lo que en consecuencia estipula que el Estado tiene la obligatoriedad de modificar el esquema económico para así fomentar la empleabilidad formal y posibilitar el acceso de los ciudadanos a condiciones de empleo dignas.

Como se vio anteriormente, el gobierno colombiano ha adelantado acciones de incentivos a la formalización que han tenido como resultado la disminución en los índices de informalidad, también se observa que estas no han sido suficientes para solucionar la problemática. Dado que en Colombia la informalidad es multidimensional y no solo involucra el mercado laboral, sino también los costos y posibilidad de acceder a los registros mercantiles, se hace necesario construir políticas públicas que puedan integrar los diferentes factores que propician esta cuestión. Adicionalmente, como propone el Banco de la República (2016), es necesario construir modelos de apoyo al crecimiento económica que permitan que aumente la tecnificación productiva, la capacidad laboral y la protección social, pues en momentos de crisis las políticas existentes no están listas para enfrentar el engrosamiento de las filas de desempleo o el empobrecimiento de los trabajadores que no tienen condiciones laborales aptas para su bienestar.

Con lo anterior en consideración, es menester analizar si las acciones estatales realizadas respecto a la informalidad han sido sostenibles a pesar de la crisis ocasionada por el COVID-19, pues como bien mencionó el Banco de la república (2016) las estrategias de formalización en Colombia no atacan directamente a los problemas de ocupación de los trabajadores, lo cual impide que las acciones tomadas sean representativas para aquellos que subsisten de la informalidad. Así pues, en la siguiente sección se realizará una breve ilustración de la forma en que el COVID-19 impactó la estabilidad nacional para, posteriormente, determinar la forma en que la pandemia tuvo influencia en el comportamiento de la informalidad en el país.

2.2. El covid-19 en Colombia y su impacto en el mercado informal.

El 6 de marzo de 2020 se detectó el primer caso de coronavirus en Colombia. Días después, el presidente Duque, siguiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), anunció la declaratoria de emergencia sanitaria y las distintas medidas para contener la pandemia, la primera de ellas fue la cancelación de eventos públicos de más de 500 personas, la suspensión del tránsito y el aislamiento preventivo de ciudadanos

extranjeros⁶. Ahora, al 6 de marzo de 2021, Colombia, reporta 2 '273.245 casos confirmados, 33.203 casos activos, 2' 172.418 recuperados y 60.412 fallecidos. De acuerdo con el Ministerio de Salud⁷, los departamentos que más casos han reportado durante toda la pandemia son: Bogotá D.C. con un total de 662.729 casos reportados, Antioquia con 347.819 casos reportados, Valle del Cauca 197.614 casos reportados, Cundinamarca 106.799 casos reportados y Santander con un total de 91.850 casos reportados.

Ante el avance de casos reportados por Covid-19 en el país, diferentes alcaldías del país pusieron en marcha un simulacro de aislamiento obligatorio, el cual afectó, sin excepciones, a toda la población y las diferentes actividades de la ciudad entre el 20 y 24 de marzo de 2020. Tras finalizar ese aislamiento, el Gobierno Nacional impulsó hasta el 13 de abril un aislamiento preventivo obligatorio, que posteriormente se extendió hasta el 26 de abril, con el cierre de todas las fronteras marítimas, terrestres, aéreas y fluviales hasta el 30 de mayo, entre otras medidas. Desde entonces, el gobierno se enfrenta a tres amenazas que avanzan a gran velocidad: la propagación del Covid-19, la crisis económica y el malestar social.

Con la rápida ocupación de unidades de cuidados intensivos dada la dispersión del virus, el distanciamiento social y el aislamiento se hacían cada vez más necesarios; empero, el pueblo colombiano no estaba preparado socioeconómicamente para esta situación. Por esta razón, el gobierno nacional tomó medidas destinadas a apoyar a las familias con ingresos precarios y así minimizar los efectos económicos de bajo consumo y la calidad de vida de los colombianos. En esta línea, se establecieron subsidios a las familias y personas más vulnerables a partir de transferencias monetarias con programas como Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, aumento en la devolución de IVA, sistemas de abastecimiento y seguridad alimentaria (Espino y Saavedra, 2020). Lo anterior pretende que aquellas familias que no tenían puestos de trabajos fijos o medios de subsistencia que les permitieran acceder al mínimo vital pudieran seguir teniendo un desarrollo integral a pesar de la crisis.

En suma con estas medidas, el Gobierno Nacional (GN) frente a la emergencia sanitaria que vive Colombia buscó enfocar su labor económica a través de programas individualizados con el fin de mitigar los daños financieros y de bienestar en las familias colombianas. Según la Presidencia de la República (2020), se destinaron cerca de \$300.000 millones para suplir recursos de, aproximadamente, diez millones de colombianos que pertenecen a los distintos programas de ayuda social (Familias en Acción, Jóvenes en

⁶ Presidencia de la República de Colombia
<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-anuncia-declaratoria-emergencia-sanitaria-puesta-en-marcha-rigurosas-medidas-para-contener-pandemia-200312.aspx>

⁷Tomado de: https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx

Acción y Adulto Mayor). Además, se ordenó la reconexión de los servicios de agua de manera gratuita para poder garantizar condiciones mínimas de cuidado. El mandatario nacional también aseguró que a partir de abril de 2020 se dará inicio al programa de devolución del IVA a los hogares más vulnerables del país junto con el programa de “*Alivio financiero*” destinado para las personas con dificultades en el pago de créditos.

Empero, es necesario resaltar que, además de atención a las familias, el Gobierno Nacional tomó acciones de emergencia en temas de reactivación económica, apoyo al trabajo y asistencia a la sobrevivencia a trabajadores informales que pretendían evitar la llegada a la pobreza de la sociedad colombiana y la disminución del equilibrio de ingreso-consumo que venía sosteniendo las finanzas nacionales. De este modo, se puede observar que las medidas del gobierno han buscado brindar apoyo a la subsistencia de los más vulnerables, de los trabajadores formales y de los costos fijos de las empresas para garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo. Si bien en la tabla se observan el funcionamiento de estos programas, en una próxima sección se presentará en más detalles la naturaleza de estos.

Tabla 2 Medidas gubernamentales para el mercado de trabajo durante el Covid-19

Destino de la medida	Fecha	Programa	Acción gubernamental	Alcance
Ayuda social	25/03/2020	Familias en Acción	Aumento de 335.000 COP en el subsidio bimensual	2.6 millones de hogares
Ayuda Social	25/03/2020	Jóvenes en Acción	Transferencias hasta de 715.000 COP para beneficiarios.	204 mil jóvenes
Ayuda social	25/03/2020	Adulto Mayor	Transferencia de 240.000 COP para personas vulnerables de la tercera edad	2 millones de adultos mayores
Ayuda social	25/03/2020	ICBF	700.000 paquetes alimentarios entregados	700.000 sedes de ICBF
Ayuda empresarial	25/03/2020	Alivios para el empleo	Aplazamiento de pagos parafiscales a empresas más afectadas por medidas contra COVID-19 como turismo, restaurantes y eventos	2.3 millones de empresas

Ayuda empresarial	27/03/2020	Protección de empleos	70 billones de pesos en créditos a empresas para sobrellevar costos y garantizar pagos a trabajadores.	-
Ayuda social	02/04/2020	PAE	Entrega de alimentación escolar para jóvenes y niños en sus viviendas	6 millones de familias
Ayuda laboral	09/04/2020	Línea especial para trabajadores independientes.	Canales de financiamiento para trabajadores independientes para aumentar su acceso a crédito a través del FNG.	1.2 millones de trabajadores
Ayuda laboral	09/04/2020	Pago de nómina a MIPYMES	Financiación desde el Estado a nómina de MIPYMES que no hayan despedido personal de hasta 5 salarios mínimos.	900.000 MiPymes
Ayuda empresarial	09/04/2020	Suspensión de aporte a pensiones.	Se suspende por 3 meses la obligación del aporte pensional de trabajadores y empleadores	-
Ayuda social y laboral	11/05/2020	Ingreso solidario	Transferencia de 160.000 COP a trabajadores que se encuentren con suspensión de su contrato laboral.	3 millones de familias.
Ayuda empresarial	09/06/2020	PAEF	Subsidio de hasta 50% de la nómina a empresas que no tengan suspensión de contrato y tengan mínimo el 70% de su planta trabajando.	2 millones de empresas.
Ayuda laboral	09/10/2020	Subsidio de nómina para las mujeres	Aumento en el 50% del subsidio PAEF para las mujeres trabajadoras del país	1 millón de empresas
Ayuda laboral	04/11/2020	Pago anticipado de prima	Gobierno ofrece financiación de hasta 50% de primas para quienes la paguen anticipadamente	1.5 millones de empresas

Ayuda empresarial	23/12/2020	Para el registro mercantil	Tarifas especiales de registro mercantil para MiPymes, empresas informales o sectores económicos más afectados por el Covid.	-
--------------------------	------------	----------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, debe reconocerse que el alcance a los subsidios de protección al empleo formal y las medidas de soporte a costos fijos no fueron garantía suficiente para evitar la pérdida de puestos de trabajo; pues luego del COVID la tasa de desempleo aumentó en un 19.8% a junio de 2020 (Instituto de Estudios Urbanos, 2020). Paralelo a esta situación, el IEU informa que la tasa de informalidad aumentó en un 23%, agudizando la crisis económica y laboral, pues muchos trabajadores informales mencionan que con la pandemia han perdido la capacidad de generar ingresos y, con ello, la posibilidad de acceder a servicios de aseguramiento básico. Siendo así, las pocas acciones que ha tomado el gobierno para la protección de la informalidad dan una muestra de que aquellas personas pertenecientes a este mercado no parecen hacer parte del estado de bienestar o del imaginario de la producción económica del escenario nacional.

Otro aspecto que debe tenerse en consideración es que las políticas públicas que se han realizado para la protección laboral durante la crisis están destinadas a ser temporales y, dada la afectación que ha tenido la economía nacional del 5% y la lenta recuperación y reactivación que se espera en años futuros (FMI, 2020), es previsible que luego del COVID-19 se observa un empeoramiento de la informalidad en el país. Con esto en mente, se espera que haya una mayor atención a las áreas metropolitanas, quienes son las mayores receptoras de trabajadores en ocupación no formalizada, pues al ser las más afectadas por la propagación del virus han tenido un aumento del 3.7% de la informalidad, con respecto al panorama nacional (IEU, 2020).

Es importante resaltar que estas medidas del gobierno fueron pensadas en principio para una crisis de corta duración, no lograron acolchar los efectos negativos que estaba ocasionando la pandemia en la economía nacional. En primer lugar, las acciones realizadas fueron asistenciales y pretendían brindar una seguridad mínima a los ciudadanos sin atacar los problemas de raíz, como era la generación de empleo y la modificación institucional para que las personas tuvieran acceso a la protección social una vez se terminaran estas medidas. En segundo lugar, si bien las medidas estuvieron dirigidas para garantizar la subsistencia de la ciudadanía, luego de los extensos aislamientos y la flexibilidad demandada por el gobierno para la mano de obra, la productividad económica nacional tuvo una caída del 7% lo que repercutió directamente en la tasa de desempleo que, según el FMI (2020) generó una contracción en el PIB real del -1,1% y un aumento en la tasa de

precarización laboral del 12,2%. De este modo, los costos económicos de una cuarentena generalizada, en conjunto con medidas de asistencia social individualizadas y destinadas a la transferencia monetaria, implicaron una profundización de los problemas socioeconómicos de la nación a causa de la disminución de la producción bruta interna y el superávit fiscal.

De este modo, la parálisis en la mayoría de los sectores y actividades económicas del país a causa de los aislamientos han deteriorado severamente la capacidad financiera del país, tanto macroeconómica como microeconómicamente. Si las medidas de contención obligaron al Estado a una sobrecarga social que lo llevó a superar su capacidad de endeudamiento, el aislamiento impidió el alcance a medios de subsistencia de las familias, llevándose sus ingresos y poniéndolas en una situación aún más precaria. De hecho, Semana (2020) menciona que los trabajadores informales e independientes suponen más del 60% de la economía nacional y que son justo ellos quienes han visto una disminución más abrupta en su nivel de vida, poniéndolos en un riesgo mayor de caer en la pobreza.

No obstante, aunque la economía informal sea un sector con muchas desventajas, debido a que los trabajadores de este sector dependen de la presencialidad para poder subsistir, la mayoría no posee seguridad social o no cuenta con las capacidades para sobrellevar impactos repentinos en la economía, también representa ventajas para la posterior recuperación de la crisis. Por ejemplo, Álvarez et al. (2020) y Alfaro et al. (2020) señalan que la economía informal es un sector que facilita la rápida reinserción laboral, dado que el incumplimiento de la regulación laboral hace que los empleos informales no estén obligados a incurrir en gastos de indemnización ni restricciones de despidos y, además, no requieren gran cantidad de capital físico ni organizacional. Según Alfaro et al. (2020), la informalidad ayudará a reducir el porcentaje de empleos en riesgo de 50% al 20%, en otras palabras, es un sector que tiene una recuperación más rápida y, por ende, su choque es transitorio (Alfaro et al, 2020).

No obstante, para poder brindar un mejor análisis sobre la manera en que la coyuntura ha incidido en la informalidad y la forma en que las políticas públicas han aportado herramientas para atender la problemática, en el siguiente apartado se hará una revisión teórica sobre los modelos de formulación y evaluación de política pública, puntualizando en aquellos que están dirigidos a la creación de políticas en épocas de crisis. Adicionalmente, dado que el tema que compete a este escrito es la informalidad, en este segmento también se realizarán revisiones sobre las recomendaciones que se han realizado desde la academia y los organismos internacionales para la atención de esta problemática; pues con estos instrumentos será posible analizar los programas y proyectos narrados anteriormente desde la recolección de datos hasta la base conceptual.

3. La política pública. Las acciones de emergencia y su eficiencia sobre la informalidad

3.1. Una mirada sobre la teoría de política pública.

Los apartados anteriores han permitido dar una mirada contextual sobre la problemática de la informalidad en Colombia y su recrudecimiento con la llegada de la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por el COVID-19. De este modo, luego de tener una comprensión sobre el comportamiento de este tópico tanto en el territorio internacional como local, ahora es necesario dar una breve revisión a las guías teóricas que se han creado en torno a la esquematización de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para brindar un mejor análisis sobre el alcance que han tenido estas decisiones gubernamentales sobre la problemática. Empero, dado que estas políticas públicas llevan menos de un año de ejecución y que, en materia, son decisiones gubernamentales tomadas en momentos de coyuntura, no es posible medir los resultados en términos de efectividad en resolución de la problemática; pero es posible dar una mirada a la forma en que se ha abordado esta en su formulación diseño para buscar sobrellevar la crisis a la que están expuestas las personas que subsisten mediante la informalidad.

Con base en esta premisa, se filtraron aquellos modelos teóricos de política pública que se dirigen a estudiar la forma en que debe diseñarse la política pública (PP) y que miden el alcance de esta, descartando en el proceso aquellos que hacen un seguimiento detallado a la forma en que esta se implementa, se mide o se sostiene en el tiempo, pues estos no se consideran pertinentes dada la naturaleza de la coyuntura y las acciones llevadas a cabo. De este modo, en pro de precisar este análisis, en el presente escrito se entenderá la política pública como

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2006, p.27)

Desde esta mirada, se entiende que la PP es un proceso que pretende elaborar, desarrollar e implementar programas de acción pública, a través de instituciones político-administrativas, para solucionar problemáticas y aportar al desarrollo de un territorio.

No obstante, para analizar si las acciones del Estado frente a la informalidad y el COVID han servido para prevenir o atender la afectación de los trabajadores informales con la llegada de la pandemia, es necesario tener en consideración algunos de los diferentes modelos y enfoques que se han desarrollado en torno a la formulación de PP. Así, considerando que el interés de ese estudio es prever la situación de los trabajadores informales luego de la implementación de las políticas públicas, se han seleccionado dos

modelos de formulación y evaluación de política pública: 1) Modelo incremental o de ajustes marginales, y 2) Modelo de funcionamiento del medio decisional central. Si bien ambos modelos tienen enfoques diferenciales en los resultados que esperan obtener, ambos están dirigidos a formular, implementar y evaluar políticas públicas que nacen de la contingencia social, donde la base de la creación está referida a responder únicamente a los factores críticos que están en el sistema sin modificar la estructura social, económica o institucional del Estado.

Habiendo visto esto, es pertinente explicar en este punto el primer modelo mencionado. Para comenzar, se comprende que en el modelo incremental o de ajustes marginales el criterio principal de decisión está fundamentado en la búsqueda de integración de intereses, donde se pretende que en el proceso de elaboración de políticas públicas se incluyan evaluaciones científicas y neutras, evadiendo los valores o percepciones societales que, en algún momento, pueden llegar a desorientar la eficiencia de la política pública. De este modo, y como dice Olavarría (2007), en este modelo se tiene la presunción de que todos los actores que participan en el proceso de PP (sea como formuladores o beneficiarios) desempeñan sus roles dentro del contexto institucional, por lo que las acciones sobre los intereses de los ciudadanos deben ser llevadas a cabo a partir del respeto a la institucionalidad establecida dentro del Estado.

Así, desde la mirada incremental cuando un administrador público decide implementar un conjunto de acciones lo hace concentrándose en los resultados marginales que las alternativas proveen desde las opciones institucionales que tiene a su alcance. Por lo anterior, el gran exponente de este modelo Charles Lindblom (2000) argumenta que hay tres principios fundamentales que deben tenerse en cuenta para que la PP logre sus objetivos y tenga transformaciones incrementales a lo largo del tiempo:

1. Considerando que los recursos disponibles son limitados, lo más fácil es continuar con el patrón de comportamiento institucional actual antes que generar cambios radicales. Adicionalmente, considerando que los costos de una transformación son conocidos por los actores, si se realizan cambios de largo alcance se generará incertidumbre, dificultando el proceso de toma de decisiones y evaluación de resultados de la PP.
2. Lo que debe transformarse son los métodos de acción sobre el problema, pues las prácticas burocráticas existentes pueden inhibir la innovación y, por tanto, obstaculizar la resolución del problema.
3. Para el momento de formulación y análisis de PP debe tenerse en cuenta que los medios y los fines son inseparables, así que en el proceso de elaboración y evaluación es fundamental priorizar el análisis de los mecanismos disponibles para la realización de la misma.

Con base en estas premisas, en momentos de coyuntura crítica Lindblom (2000) explica que la PP debe estar dirigida a construir cambios pequeños que se traduzcan a largo plazo

en transformaciones sustanciales y que, en el momento concreto, aporten a solucionar los malestares sociales ocasionados por la contingencia. Con lo anterior, se comprende que al momento de analizar una política pública lo primordial es evidenciar los resultados obtenidos y, posteriormente, dar cuenta si estos son coherentes con los intereses sociales y los medios que fueron usados para realizarla.

En un segundo momento, es menester explicar el modelo del medio de decisionalidad central, el cual propone que los tomadores de decisiones hacen elecciones según los cálculos de ganancia y pérdida que sean fruto de las distintas alternativas políticas (Caplan, 2010). En este sentido, se comprende que las PP no tienen como principal objetivo conseguir el máximo bienestar social, sino satisfacer el interés propio de los hacedores de política pública, lo que, en materia política, se entiende como una forma de conservar el interés de sus votantes en momentos de crisis. De este modo, la PP se lee como una acción que es de carácter centralizado que tiene como fin último que los funcionarios del gobierno puedan mantener el poder a partir de satisfacer a los grupos sociales que tienen mayor incidencia en su continuación en el cargo. “No obstante, este modelo reconoce la existencia de incertidumbre en los resultados de la acción colectiva, y realiza un llamado a las agencias gubernamentales a encontrar aquellas preferencias.” (Rebeco y Razeto, 2013).

Adicionalmente, esta noción teórica propone que para tomar decisiones en la formulación de PP se deben tener en cuenta las preferencias y las nociones de las mayorías, empero, dichas mayorías no son referidas al total de la población, sino al público objetivo que compete a los administradores en el turno. De este modo, se entiende la PP como un modelo estratégico, donde las acciones deben ser dirigidas a solucionar las problemáticas de nichos específicos de la población que se relacionen con el financiamiento o mantenimiento político del administrador. Frente a lo anterior, Caplan (2010) propone que las coyunturas son contraproducentes para los actores institucionales y, en esta medida, es posible observar que en momentos de crisis hay una mayor demanda de políticas, por lo que estas deben ser analizadas a mayor detalle para saber si estas satisfacen adecuadamente a los sectores poblacionales a los cuáles se dirigen y así consiguen cumplir con el objetivo primario de los formuladores.

En razón de lo anterior, estos modelos fueron elegidos porque pueden llegar a dar luces sobre los intereses y objetivos en los que se enmarcaron las políticas públicas que se construyeron en medio de la emergencia sanitaria, económica y social ocasionada por el Covid-19. Si bien ambos ponen la mira de decisión y el proceso de formulación en enfoques societales distintos, ambos contemplan dentro de sus teorías que las coyunturas son un momento clave para analizar la política pública, pues en estos momentos donde puede observarse los verdaderos alcances que estos tienen al momento de ser realizados y la eficiencia que tienen los administradores públicos para responder a las demandas de la ciudadanía. En este orden de ideas, se comprende que la pandemia actual es un contexto idóneo para desarrollar el presente artículo, pues al evidenciar la forma en que las políticas

públicas han incidido sobre el contexto de un malestar social específico, como es la informalidad, en un momento de coyuntura es fundamental para entender el enfoque que los administradores públicos han utilizado para atender esta problemática.

Luego de este recorrido, es posible argumentar que las políticas públicas se comprenden como las respuestas político-administrativas a situaciones sociales consideradas como dolorosas para determinados sectores de la población. En este sentido, tal como explica Roth (2006), estas se leen como modeladores del comportamiento social, pues la selección de alternativas fijan las esferas sociales donde un individuo siente que puede hacer parte para encontrar su solución, provocando efectos sobre las elecciones de la ciudadanía y, paralelamente, construyendo escenarios políticos en donde las demandas pueden ser transformadas en cambios sistemáticos a la forma en que se lee la realidad de un territorio. Es por esta razón que las políticas públicas pueden dar cuenta de la forma en que la sociedad se ha comportado de una determinada manera en medio de un contexto tan problemático como el actual, pues las soluciones que brinde el gobierno terminan por traducirse en mecanismos que puede utilizar la población para tomar decisiones sobre su cotidianidad y, en este caso específico, sobre su pertenencia o no a determinado mercado laboral.

Habiendo comprendido, pues, lo que compete al entendimiento del análisis del PP, es momento de observar los preceptos teóricos que se han propuesto en torno a la realización de acciones gubernamentales para combatir la informalidad. Lo anterior será un insumo fundamental para complementar la evaluación sobre el alcance que han tenido las decisiones nacionales sobre esta problemática en épocas de crisis y, así mismo, poder contrastarlas con lo que proponen los organismos internacionales para abordar el mercado laboral y sus configuraciones antes y después del Covid-19.

3.2. Una mirada hacia la política pública para la informalidad.

El anterior apartado permitió dar una mirada a la manera en que la política pública puede ser leída y analizada, no obstante, para determinar si estas tienen una influencia sobre la informalidad en momentos de coyuntura, los modelos no son suficientes para comprender el tema a cabalidad. Dado lo anterior, en esta sección se realizará un breve recorrido sobre las perspectivas y recomendaciones teóricas que se han gestado en torno a esta situación, con el objetivo de proporcionar a la argumentación mayores herramientas de análisis para la evaluación de la gestión pública colombiana alrededor del mejoramiento de las condiciones del mercado laboral. Así, con las nociones sobre los modelos de PP y las consideraciones que se han realizado a los gobiernos para atender la demanda social sobre las condiciones laborales, será posible evidenciar los vacíos estructurales y administrativos que rondan la atención de los trabajadores informales.

Teniendo en cuenta estos postulados, es competencia ahora de este escrito dar una mirada a ambas posturas. En primera instancia, el enfoque de la generación de empleo se basa en la

premisa de que la informalidad es un problema contra cíclico, en donde en los periodos de recesión se aumenta el mercado informal de trabajo por los despidos en el sector formal y, en los periodos de bonanza económica, hay un aumento en la contratación por el crecimiento de la industria y el comercio. Siendo esto así, se propone que las políticas públicas deben dirigirse a contrarrestar los efectos de “shock” económico y, en caso de no poder prevenirlos, fomentar la empleabilidad y solventar el flujo financiero del mercado para que no haya una caída significativa ni de la economía formal, ni de la contratación (Rodríguez y James, 2017). Desde esta perspectiva, lo que se demanda al Estado es que este promueva la conservación de empleos y ayude a moderar las transiciones brindando incentivos al mercado formal para que la cuota de desempleados que acuda a métodos de subsistencia no formales sea mínima.

Algo similar proponen entonces los organismos internacionales, los cuales recomiendan a los Estados que tienen altas tasas de informalidad laboral fortalecer a los actores sociales como los empleadores y los trabajadores, a partir de ejecutar iniciativas privadas que se traduzcan en la formalización del mercado de trabajo. Un ejemplo de ello es el programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe propuesto por la OIT en el 2013 y con continuidad hasta este momento, pues en él se establece “el doble objetivo de fortalecer la capacidad de los mandatarios para formular e implementar políticas que conduzcan a la formalización, generación de empleo y fortalecimiento de la capacidad de la Oficina de proporcionar servicios adaptados a las necesidades y las circunstancias de los mandantes que no se encuentran en la formalidad” (OIT, 2014). De acuerdo con lo anterior, se encuentran igualmente la CEPAL y la STPS (2021), las cuales proponen que es necesario que los Estados apuesten por la consolidación de PP de inclusión laboral que generen más y mejores empleos, demostrando que la informalidad es un fenómeno estructural que debe ser atendido desde la institucionalidad.

De esta posición estructuralista, se desprende que el abordaje de la informalidad en PP debe estar dirigido a brindar oportunidades a los ciudadanos para que se inscriban en la formalidad y, a potenciar la capacidad empresarial de las naciones para que estas puedan brindar dicha empleabilidad. Es por lo anterior que ambas instituciones argumentan que en épocas de crisis los Estados deban destinar recursos a garantizar el empleo y subsanar las tasas de informalidad, a partir de dádivas económicas a los generadores de la contratación formal. Así, en momentos de coyuntura socioeconómica, la ONU y la CEPAL (2021) proponen que lo más importante es generar políticas de reducción fiscal a la contratación, incentivos a los trabajadores formales y elementos de motivación a los trabajadores informales para hacer parte del sistema de cotización al sistema de protección social; con el fin de reducir las tasas de desigualdad generadas por el mercado informal y disminuir los costos fiscales del Estado al solventar a los trabajadores que no hacen parte de la institucionalidad.

En adición a lo anterior, organismos de inversión internacional como el FMI (2020) proponen que la formalización laboral es uno de los grandes movilizados para el desarrollo económico de los Estados, por lo que, en materia de PP, los mandatarios deben apoyar la creación de empresa y la formalización de los trabajadores independientes de sus naciones; ya que en la constitución de nuevos proyectos productivos se puede solventar no solo la tasa de desempleo, sino también la evasión fiscal propia de la informalidad. Así, se recomienda a los gobiernos apoyar el acceso a microcréditos, reducir los trámites burocráticos y fortalecer la inclusión económica de los individuos para que ellos tengan otras alternativas de sostenimiento que se anclen a la formalidad y fortalezcan simultáneamente el mercado laboral y su economía personal.

Por otro lado, el enfoque de inclusión de los trabajadores informales y el aseguramiento de sus condiciones de trabajo deja en claro que es necesario aceptar métodos alternativos de subsistencia y, en lugar de obstruirlos, propiciar que quienes hagan parte de ellos tengan un acceso pleno a buenas condiciones laborales. Como propone Farné (2003), el Estado debe garantizar que los trabajadores tengan afiliación a la seguridad social, pensión y flexibilización en la afiliación a ciertos empleos (como venta ambulante, trabajo profesional independiente, asesoría, entre otros); pues estos trabajadores son transversales a la generación de ingresos nacionales y aportan igualmente al equilibrio de consumo de la economía nacional. Así, lo que se recomienda a los Estados es la revisión de las normas regulatorias de trabajo, en donde se brinde a los trabajadores informales mecanismos más bajos de adscripción al sistema de aseguramiento, un mejor acceso al sistema financiero y bancario y un soporte de capacitación mayor; pues de esta forma se lograría que las brechas salariales no sean significativas con respecto al mercado formal.

Esta perspectiva no dice en ningún momento que no deba apoyarse la generación de empleo, pero propone leer la informalidad como una situación multidimensional, en donde hay factores tanto estructurales como individuales que motivan a los individuos a pertenecer a este mercado de trabajadores. En concordancia, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (2015) argumenta que las acciones llevadas por el Estado en contra de la informalidad tienen altos costos para la población; por ejemplo, quitar a los comerciantes informales que laboran en la vía pública con el uso de la fuerza, probablemente tenga un alto beneficio ante la opinión pública, pero repercute directamente en el sustento diario del trabajador, aumentando aún más la desigualdad. Frente a esto, esta organización arguye que es más beneficioso crear PP regulatorias al comercio informal, promoviendo la concesión de permisos, construyendo instrumentos de carnetización e identificación que permitan tener un control sobre los trabajadores informales y llevando registros de identificación que se traduzcan en apoyos estatales para que estos puedan capacitarse, mejorar sus medios de producción y, a largo plazo, hacer una transición poco costosa a la formalidad.

De igual forma, esta postura propone que el Estado debe considerar que la informalidad también es una decisión individual, pues los costos fiscales y las demandas burocráticas son una variable importante para que los individuos decidan o no hacer parte de este sector. De hecho, Maloney (2003) plantea que este factor tiene tal relevancia que, inclusive con la disminución de impuestos y apoyos estatales, algunos sectores informales continúan viendo la formalización como algo poco atractivo; por lo que el Estado necesita hacer esfuerzos importantes por regularlos y darles garantías de bienestar mientras se les brinda apoyo de crecimiento económico para que estos vean la necesidad de formalizarse. Tal como dice la autora, “en la informalidad existen matices de decisión y la constricción estatal, en lugar de disminuirlos, termina por propiciarla al no dar los apoyos suficientes en tecnificación y crecimiento continuo que son las verdaderas demandas de estos trabajadores”. (p, 79). Así pues, respecto a esta perspectiva se entiende que la PP sobre la informalidad propende a una transformación de la forma en que se aborda el mercado de trabajo, en donde se deben analizar las ventajas que esta tiene para los trabajadores que no están en capacidad de adherirse a la formalidad y para la economía nacional, mientras se atiende directamente los problemas de baja regulación y capacitación de los mismos para que estos puedan propiciar su crecimiento económico y su falta de aseguramiento social.

De los anteriores postulados, queda como aprendizaje que la informalidad es una cuestión multisectorial que debe ser abordada tanto en la estructura como en la atención particularizada de las condiciones de los trabajadores. Sin embargo, estos postulados y recomendaciones ponen en los Estados con altas tasas de informalidad una amplia línea de trabajo, pues en ellas se alude a un compendio de acciones que deben dirigir la gestión pública no solo a la transferencia económica, sino también a la reestructuración del sistema laboral para que haya una total inclusión de los trabajadores, sin importar al segmento del mercado al que pertenezcan. Con esto en consideración, todo parece indicar que en épocas de coyuntura las medidas gubernamentales no pueden ser solo asistenciales o dirigidas a la atención de problemáticas inmediatas, sino que para una verdadera solución del problema es necesario tomar medidas que transformen las condiciones socioeconómicas de la población afectada. Así, habiendo realizado este recorrido, se hace necesario analizar los logros y debilidades que han tenido las decisiones administrativas colombianas, no solo en lo que se refiere a la informalidad, sino también a la gestión de esta problemática en una crisis de altas dimensiones, como lo es la llegada de una emergencia sanitaria. Por lo anterior, en el siguiente segmento de este escrito se realizará un análisis sobre la influencia que han tenido las PP en la informalidad, para así comprobar si con las limitaciones de estas medidas la informalidad se hace más evidente, aumenta o ha logrado reducirse.

4. La funcionalidad de políticas públicas durante el COVID-19: una revisión de la formulación y alcance de las medidas gubernamentales para la informalidad.

4.1. Las bases de la política pública colombiana sobre la informalidad antes del COVID-19.

Si algo se ha aprendido de las revisiones teóricas anteriores es que la formulación de política pública debe abarcar dos direcciones, la modificación estructural y la comprensión y transformación del comportamiento de los individuos. De este modo, las políticas que han sido expuestas en el capítulo cuatro se analizarán en esta clave, pues antes y después del COVID-19, estas estuvieron dirigidas a moldear el comportamiento poblacional y la transformación de la configuración estructural del mercado laboral. Con esto en mente, en el presente segmento la evaluación del alcance se hará en dos momentos, el primero en materia estructural con las políticas realizadas antes de la llegada de la pandemia y, la segunda, a partir de las medidas que fueron tomadas al momento de la contingencia.

Como se explicó en momentos anteriores, en Latinoamérica la informalidad es un problema latente que afecta tanto los ingresos fiscales y la sostenibilidad financiera de los Estados, como las oportunidades de los ciudadanos para acceder a condiciones laborales dignas y métodos de subsistencia que permitan su desarrollo integral (OIT, 2020). Siendo así, no es de extrañarse que el Gobierno Nacional colombiano, enfrentándose a una tasa de desempleo que ronda el 20% y una de informalidad por encima del 50%, busque crear proyectos que impacten en la batalla contra la informalidad laboral. Para realizar lo anterior, el Ministerio de Trabajo de Colombia argumenta que los principales objetivos de esta misión deben dirigirse a realizar un diagnóstico integral del mercado laboral del país, concentrándose en las características estructurales del desempleo y promoviendo a partir de las vías institucionales la generación de nuevos puestos de trabajo como el beneficio fiscal a la contratación y el apoyo al emprendimiento (Tiempo, 2020). En este sentido, lo que espera el Gobierno Nacional con la aplicación de estas medidas es que, a largo plazo, estas tengan un incremento progresivo de la contratación formal y, como consecuencia, se disminuya la informalidad.

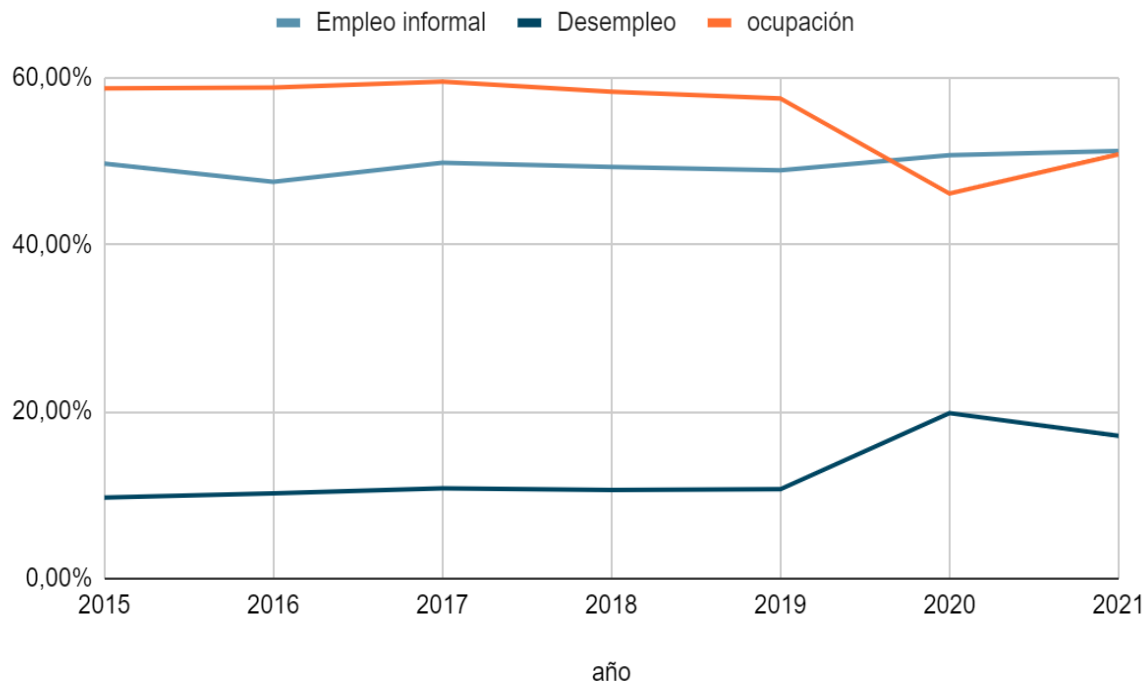
Otro aspecto para tener en consideración con respecto a los enfoques que ha tenido el Gobierno Nacional al momento de formular PP son los actores sociales que serán el foco de inversión de las mismas. Frente a esto el Ministerio de Trabajo (2020) explica que en el proyecto contra la informalidad los principales beneficiarios son las personalidades jurídicas que sean empleadoras directas y aquellos individuos que deseen formalizarse o construir un emprendimiento. No obstante, este enfoque gubernamental no es nuevo, pues a partir de la Ley 1429 de 2010 explicada anteriormente, la ley 789 de 2002 del código sustantivo de trabajo y la 1450 de 2011 de formalización de empleo, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos importantes por generar prosperidad social a partir de un esquema financiero y operativo que garantice una mayor vinculación de la fuerza de trabajo al mercado laboral formal.

Estas propuestas que se dirigen a crear una estructura laboral que promueva condiciones de trabajo dignas, considerándolas dentro de los parámetros legalmente constituidos en el

código sustantivo de trabajo, son claramente creadas dentro del enfoque estructural propuesto por varios organismos internacionales para combatir la informalidad. Así, tomando como presunción que la generación de empleo formal y la formalización de los trabajadores independientes se traduce en una disminución del desempleo y, por tanto, de la informalidad, el Estado Colombiano ha procurado hacer cambios directamente en la estructura del trabajo. El mejor ejemplo de ellos es la Ley 1429 de 2010 y la política en curso que está llevando el ministerio de trabajo, pues en ambas se sostiene que, al reducir los aportes fiscales de las empresas en temas de contratación, estas tendrán la posibilidad de tener una mayor cuota laboral y serán más productivas, lo que dinamiza el movimiento del mercado laboral.

Así, retomando a Rodríguez y James (2017), se observa que el Estado Colombiano ha tomado la informalidad como una cuestión de economía contra cíclica, pues las políticas realizadas hasta el momento toman como premisa fundamental que, a un mayor aumento de la empleabilidad, una mayor disminución de la informalidad. No obstante, estas medidas que proponían ver mejoras incrementales con el paso del tiempo no han tenido los resultados esperados en la disminución del mercado informal de trabajo. Como se observa en la gráfica 7, las variables de empleo informal, desempleo y ocupación están directamente relacionadas pero, en épocas de recesión económica como en la llegada de la pandemia y el año 2020 hay caídas importantes en las tasas de ocupación y aumento en el desempleo, lo que demuestra que las acciones tomadas por el Gobierno Nacional no han tenido una gran efectividad en la transformación del mercado de trabajo, pues los resultados están directamente relacionados a la estabilidad del sistema, mostrando así que las políticas de transferencia fiscal a los empleadores y los esfuerzos para la formalización no han sido suficientes para transformar la estructura de trabajo.

Gráfica 7. Empleo informal, Desempleo y Ocupación.



Fuente. Elaboración propia según el histórico de datos del mercado laboral del DANE (2015-2020)

Con base en lo anterior, no se puede argumentar que las políticas generadas a partir de la Ley 1429 de 2010 no han tenido efectividad, pues en los años anteriores han habido fluctuaciones de disminución en la tasa de desempleo. No obstante, al observar puntualmente la tasa de informalidad se encuentra que esta ha tenido una constante desde el año 2017, independientemente de las caídas o aumentos del comportamiento de la tasa de ocupación formal. En este sentido, y siguiendo el modelo de incrementos marginales, los alcances de las PP en informalidad no han tenido resultados sustanciales a lo largo del tiempo, pues en un periodo de cinco años se observa que no ha habido una transformación significativa del mercado de trabajo, pues el promedio de disminución marginal en los últimos años de la informalidad ha sido solo de -0,25%. Adicionalmente, como bien formula Lindblom (2000) en su teoría, para que la PP pueda ser considerada como exitosa, esta debe mostrar transformaciones sustanciales en el largo plazo y, como se observa en la Gráfica 7, el movimiento del mercado laboral ha sido constante en las tres variables y solo presenta un cambio sustantivo en el 2020 donde la caída del empleo y la ocupación son de más de 7 puntos porcentuales. De este modo, siguiendo esta misma perspectiva de PP, se argumenta que el enfoque de abordaje a la problemática no ha tenido grandes alcances hasta el momento, pues cuando la estabilidad del sistema de la economía laboral se pone en juego, se observa que no han habido transformaciones en la estructura que garanticen una solución a la problemática.

Si esto es así, cabría preguntarse ahora ¿por qué ha tenido una continuación este enfoque gubernamental. Desde el modelo de funcionalidad del medio de decisionalidad central, se explica la continuidad de esta mirada se debe al éxito que esta ha tenido en generar poca incertidumbre y satisfacer el interés de los hacedores de la PP. Gracias a la encuesta general de Hogares realizada por el DANE (2019) y sus *históricos de datos* desde el 2015, se encuentra que los ciudadanos colombianos manifiestan preferir la empleabilidad formal sobre la informal, teniendo en consideración que esta significa mayores garantías laborales, de jubilación y estabilidad económica para sus familias. En consecuencia, a esta visión, los mandatarios han hecho elecciones no sobre los cálculos marginales de los resultados que esta pueda tener a largo plazo, sino sobre la percepción que tienen sus futuros votantes sobre sus acciones. De este modo, como explica Caplan (2010), las políticas públicas deben estar diseñadas para satisfacer las preferencias del público objetivo, buscando solucionar las demandas de determinados sectores de la población y, dado que la población colombiana ha demostrado que su deseo está dirigido a ocuparse en el mercado formal, tiene sentido que los incentivos del Gobierno Nacional hayan estado enfocados en fortalecer la empleabilidad y formalización sobre la realización de cambios estructurales al mercado de trabajo; pues esta última genera gran incertidumbre y no permite ver a los votantes cambios sustanciales en un corto periodo de tiempo.

En adición a lo anterior, la OIT (2020) propone que otro de los desincentivos de la población para no articularse con los mercados informales es la posibilidad que estos tienen para garantizar su subsistencia sin necesidad de pertenecer al sistema institucional. Es decir, el hecho de que se pueda acceder a derechos laborales (como la cotización a la seguridad social) sin tener que asumir los costos económicos de formalizarse funciona como un gran movilizador para las decisiones individuales de continuar en la informalidad. No obstante, tomar esta recomendación sería de suma peligrosidad para el sistema social colombiano, pues esto se traduciría en un aumento de la tasa de desigualdad y eliminaría las garantías que brinda el Estado al catalogarse como Social de Derecho. Es por esta razón que las acciones legislativas que determinan que el trabajo es un derecho y que, por consecuencia, en cualquier de sus modalidades se debe contar con la protección del Estado, pueden parecer un desincentivo para la formalización, pero al conjugarlo con otras problemáticas sociales como la pobreza, estas acciones institucionales priman sobre la informalidad al estar dirigidas a la garantía del primero de los derechos fundamentales: la vida.

Otro cuestionamiento que debe tenerse en consideración al momento de analizar la PP colombiana respecto a la informalidad, son las decisiones individuales que motivan a los sujetos a pertenecer a este tipo de mercados. Si bien organismos como la CEPAL (2020) argumentan que los costos fiscales y la burocracia son los que desincentivan la formalización laboral, el enfocar la PP únicamente en este aspecto se traduce en el desconocimiento gubernamental de la informalidad como un problema multisectorial. Por ejemplo, adicional a la escasez de empleo formal y los costos de contratación, también debe

considerarse los valores individuales que promulgan este tipo ocupación, como presentan Burgos y Zamorano (2014)

Muchos individuos ingresan a la informalidad porque les agrada ser su propio jefe, sentirse independientes, también hay personas que reconocieron este camino por una tradición familiar, es decir, que a través de los años han cultivado esa costumbre de negocio y se transmite de generación en generación, finalmente un porcentaje de estos considera que una razón de peso para organizar un negocio a parte y sin contribución de impuesto es la 84 generación extra de ingresos que a su vez colaboran al mejoramiento de su calidad de vida y el de la familia en general. (p, 83)

De este modo, como propone el segundo enfoque de formulación de PP para la informalidad, además de promover la generación de empleo, es necesario también crear medidas que regulen el mercado informal de trabajo y estimulen el crecimiento de estos trabajadores que han decidido voluntariamente optar por este medio de subsistencia. Así pues, al analizar las bases de PP que ha construido el Gobierno Nacional en años anteriores, se hace evidente que este solo ha optado por la defensa institucional, impidiendo hacer una inclusión fehaciente de otro tipo de trabajadores a la economía y logrando cambios poco sustanciales en el sistema.

Concretizando, aunque se deben reconocer los avances que el Gobierno Nacional ha tenido para tratar la informalidad, debe resaltarse que estos no han sido lo suficientemente eficientes para lograr cambios de largo alcance y que sean sostenibles en momentos coyunturales. Como propone Maloney (2003) en lo que compete a la informalidad es necesario atender variables multidimensionales simultáneamente, constatando que los desincentivos no son únicamente institucionales, sino también culturales, socioeconómicos y que involucran la capacitación de la mano de obra. Por lo anterior, se rescatan las acciones legislativas que garanticen la igualdad en derechos de los ciudadanos, aunque estas pudieran parecer como incentivos a la informalidad, realmente estas se traducen una solución al problema de desigualdad que ocasiona este tipo de mercado. Con lo anterior, se comprende que las bases de política pública sobre este tópico son insuficientes para atender las coyunturas sociales y económicas que pudiesen desestabilizar el comportamiento del mercado laboral en Colombia. Ya que, desde el modelo de incrementos marginales se entiende que estas no han tenido cambios significativos en la estructura y que, desde el modelo de funcionalidad de centralidad decisional, estas han sido formuladas como un artilugio político para ganar aceptación de la ciudadanía sobre el Gobierno Nacional al momento de traducir sus preferencias en acciones que no son soluciones reales a la problemática, solo materializaciones de sus deseos.

Es por lo anterior, que es necesario evidenciar cómo ha reaccionado la informalidad a la contingencia sanitaria, económica y social que ha sido provocada por el Covid-19, pues a partir de ello se puede observar si las decisiones que han tomado los mandatarios en concordancia con estas bases de acción han significado una solución frente a la crisis laboral. Así pues, en el siguiente segmento se hará un análisis de las medidas

gubernamentales de atención a la informalidad durante al COVID, utilizando nuevamente los mismos modelos del PP y recomendaciones sobre este tópico para tener paridad metodológica en la argumentación.

4.2. Las acciones gubernamentales inmediatas como política pública para la informalidad durante el COVID-19.

Como se pudo evidenciar en el apartado anterior, las bases sobre las que se ha construido la PP colombiana sobre la informalidad han sido insuficientes para atender el componente estructural que ocasiona esta problemática, pues las medidas tomadas hasta el momento no han sido diseñadas para soportar una contingencia de grandes dimensiones. En este orden de ideas, el analizar cómo se ha transformado o continuado con estas bases durante una coyuntura de tales dimensiones, como lo es una pandemia mundial, brinda información importante sobre los enfoques que está tomando el Estado colombiano para atender los efectos de la informalidad en el mercado laboral. De esta forma, a través de las premisas del modelo incremental o de ajustes marginales, y el de funcionamiento del medio decisional central se evaluará el alcance que han tenido las políticas expuestas en el apartado 4.2 y su aporte para atender la disminución de 11 puntos porcentuales de la ocupación laboral y el aumento de 12 puntos del mercado informal de trabajo.

Luego de que se detectara el primer caso de coronavirus en Colombia y que el Gobierno Nacional decretara una medida de aislamiento preventivo para contener la propagación del virus, se observó que en los meses posteriores hubo una caída significativa en la ocupación laboral. Frente a esta situación el gobierno recurrió a políticas de asistencia social a los trabajadores más afectados, usando mecanismos de transferencia económica a los colombianos que estuvieran en situación vulnerable para garantizar su subsistencia. No obstante, debe resaltarse que programas como el ingreso solidario, prima adelantada o pago de cesantías y licencias remuneradas fueron destinadas a beneficiar a aquellos trabajadores que hacían parte del mercado laboral formal. Y, como expone el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2020) estos programas, en lugar de tener un amplio espectro de atención, lo que hicieron fue evidenciar las falencias que existen en la identificación de condiciones de subsistencia de los ciudadanos. Lo anterior, se debe a que dichas transferencias no tuvieron en consideración a aquellos trabajadores que no se encuentran en la línea de pobreza pero que cayeron en ella gracias al cese de sus actividades laborales; como es el caso de aquellos que subsisten de la informalidad.

Adicionalmente, medidas como las transferencias mediante programas de Familias en Acción, jóvenes en Acción, Adulto Mayor o ICBF tampoco significaron un apoyo sustancial para aquellas personas que trabajan informalmente. Según Sánchez Torres y Chaparro Hernández (CID, 2020), el valor de estas ayudas gubernamentales no superó el 21% del salario mínimo, por lo que estas no significaron un apoyo económico sustancial para aquellos trabajadores que fueron despojados de su empleo o que viven de la informalidad. Adicional a lo anterior, los autores proponen que hubo un problema de

focalización de estas ayudas, pues el Gobierno Nacional destinó sus esfuerzos a aquellos trabajadores que hacían parte directa de la formalidad y que, en materia, no estaban en una situación de vulnerabilidad equivalente a la de aquellos que no contaban con un salario fijo o un contrato que les proveyera una renta mínima básica.

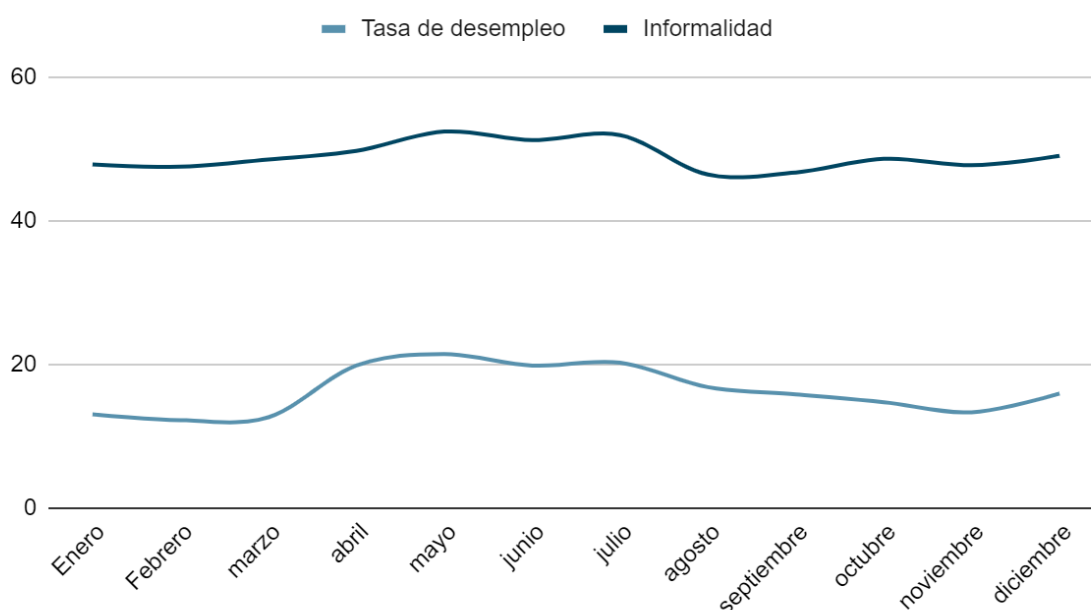
Adicionalmente, los programas de alivios que fueron destinados para pagos de deudas o la flexibilización del acceso a créditos tampoco fueron acciones que potencializaran el desarrollo de los ciudadanos en esta época de crisis. Como bien argumenta La República (2020) los trabajadores informales fueron los más afectados en la pandemia, pues con las medidas de aislamiento no sólo no tenían ingresos, sino que tampoco tenían la posibilidad de generarlos. En este sentido, propiciar el endeudamiento de estos trabajadores no formalizados es un despropósito, ya que, en un escenario de restricciones en los flujos de ingresos, la capacidad de inversión y crecimiento es una paradoja que hace inviable el sostenimiento de la deuda y del medio de subsistencia (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la política fiscal y de transferencia (2020). De esta premisa, se desprende que, de nueva cuenta, las decisiones gubernamentales hayan sido destinadas a la legitimación de los modos de vida institucional, donde no se realizó una mirada multidimensional sobre las diversidades que existen en los modos de trabajos no formales, sus afectaciones y condiciones particulares.

Una muestra de lo anterior son las políticas de generación de empleo y formalización tomadas durante el tiempo del Covid-19. Medidas de apoyo a la contratación como el PAEF, pago de nómina a MIPYMES, suspensión de aporte a pensiones, subsidio de nómina para las mujeres o tarifas especiales en el pago de parafiscales y registros mercantiles; son acciones dirigidas al estímulo por la formalización, lo que reafirma, nuevamente, una posición contra cíclica frente a la informalidad. Es por lo anterior que la informalidad se hace más evidente durante la pandemia, pues los mandatarios colombianos tomaron una postura de atención al “Shock” económico desde el apoyo a los empleadores para que estos continuaran con sus ocupaciones laborales; no obstante, considerando que la dinámica de oferta-demanda se transformó durante la coyuntura y que el flujo económico en el mercado disminuyó (El Tiempo, 2020), los apoyos estatales no fueron suficientes para acolchonar la crisis en el empleo.

De hecho, al analizar el comportamiento de la tasa de desempleo e informalidad durante los meses del 2020 se encuentra que el mes de mayo, momento donde había un cierre total del comercio, turismo, sector gastronómico, sector de entretenimiento, entre otros, hubo un aumento significativo tanto en el porcentaje de desempleo, como en el de la informalidad con respecto a meses anteriores del aislamiento (ver gráfica 8). Para este momento ya habían en vigencia las ayudas laborales de pagos de nómina, suspensión de aportes a pensiones y beneficios fiscales para las empresas que continuaran con su ocupación laboral y no suspendieran contratos. Lo anterior, es una muestra de que hay factores adicionales que promueven el desempleo, como lo son el flujo de mercado, la estabilidad económica o

la inflación; por lo que las medidas de fortalecimiento a la contratación siguen siendo insuficientes para garantizar el empleo formal. Bien podría decirse que las medidas posteriores tuvieron un impacto mayor en la conservación de la mano de obra y la contratación, dado que, luego de la entrada en vigor del Plan de Financiamiento al Empleo Formal (PAEF), a partir de junio de 2020 se ve una disminución en la tasa de desempleo. No obstante, como explica el BID (2020), la apertura de mercados progresiva, el retorno a las actividades productivas de la mayoría de los sectores económicos y la estabilización del sistema de consumo luego del aislamiento, fueron fundamentales para la recuperación del mercado laboral en Colombia.

Gráfica 8. Tasa de desempleo y informalidad mes a mes 2020.



Fuente. Elaboración propia según el histórico de datos del mercado laboral del DANE (2015-2020)

Ahora bien, retomando las bases de PP que Colombia ha tomado para la informalidad, es posible reafirmar que, incluso en medio de la coyuntura, el Estado ha optado por medidas estructurales que fomenten el comportamiento del mercado laboral según los lineamientos institucionales. Es decir, considerando que los desincentivos para mantener el desempleo informal durante una crisis son la reducción de ganancias y la dificultad para sostener la contratación dados los altos costos fiscales, entonces, la labor del Estado debe ser apoyar a los empleadores para que estos estén en capacidad de seguir generando puestos de trabajo. Así, siguiendo las recomendaciones realizadas por la OIT (2020), el Gobierno Nacional determinó que para prevenir la informalidad era necesario fortalecer la formalización y enfocarse, de forma prioritaria, en los mecanismos de continuación de empleo.

Empero, a diferencia de las políticas que son diseñadas a largo plazo, desde el modelo incremental o de ajustes marginales las políticas implementadas en 2020 pueden ser

consideradas como eficientes, pues en promedio, hubo una disminución porcentual del 0,78 mes a mes y una disminución del -0,39 en la informalidad. Así, como cita Lindblom (2000), en momentos de coyuntura las acciones gubernamentales deben usar los medios disponibles para atender las necesidades concretas en sectores específicos, pues así se evita llegar a situaciones que provoquen incertidumbre en momentos donde los recursos son especialmente limitados. No obstante, es importante aclarar que, según esta perspectiva, se tiene como consideración que todos los actores para los que se dirige la política pública hacen parte de la institucionalidad y, considerando que el empleo informal no se considera legítimo, entonces se comprende que el éxito de estas implementaciones tiene un alcance limitado, pues solo tienen impacto en aquellos que tienen un interés concreto en el mercado formal.

Tabla 3. Promedio de fluctuación porcentual mes a mes del 2020.

Mes	Tasa de desempleo	Informalidad
Febrero	-0,8	-0,3
Marzo	0,4	1
Abril	7,2	1,2
Mayo	1,6	2,7
Junio	-1,6	-1,2
Julio	0,4	0,7
Agosto	-3,4	-5,5
Septiembre	-1	0,3
Octubre	-1,1	1,9
Noviembre	-1,4	-0,9
Diciembre	2,6	1,3
Promedio de fluctuación de la tasa 2020	-0,78	-0,39
Promedio de fluctuación de la tasa respecto a diciembre 2020	0,2536	0,10909

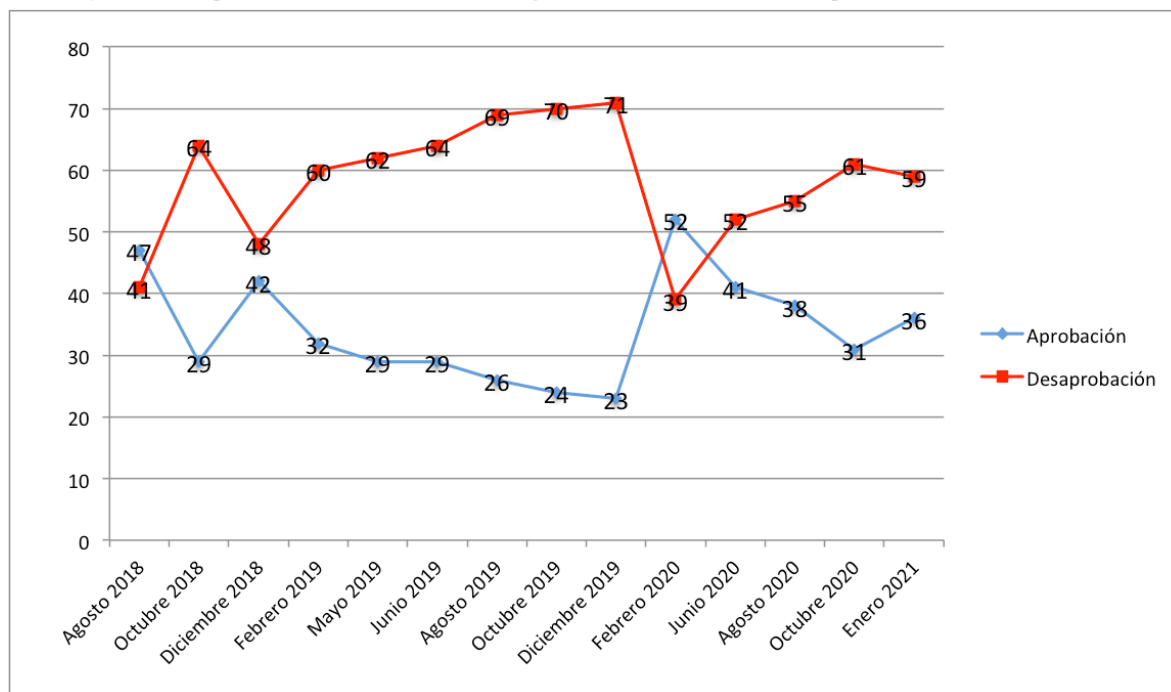
Fuente: Elaboración propia a partir del histórico de datos del mercado laboral, DANE (2020)

Adicionalmente, la teoría de incrementos marginales dictamina que los cambios en los métodos de la problemática deben representar en el largo plazo una transformación del comportamiento de la situación considerada como indeseable. En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que en los años anteriores no hubo cambios sustantivos, se comprende que este enfoque gubernamental no es sostenible, pues en épocas de crisis los resultados obtenidos pueden ser fuertemente golpeados por las fluctuaciones del sistema económico,

social y político del país. Otra evidencia de la ineficiencia de este enfoque de priorización al empleo formal y fomento a la contratación es que luego de la aplicación de las medidas de subsidio a la nómina y reducción fiscal el mercado del desempleo y la informalidad solo volvió a su punto de equilibrio, no evolucionó. Con respecto al mes de diciembre del año anterior, no se evidencian fluctuaciones sustanciales en la configuración del mercado laboral, pues los incrementos y disminuciones de la tasa tampoco superaron el 0,2% (Ver tabla 3).

Por otro lado, si se analizan estas políticas desde el modelo de funcionamiento del medio decisional central, se puede considerar que las políticas públicas aplicadas no obtuvieron los resultados esperados y fueron ineficientes al momento satisfacer los intereses particulares de los hacedores de PP. Recapitulando, según esta perspectiva, la PP, al menos en momentos de coyuntura, se entiende como un instrumento estratégico que sirve a los mandatarios para conservar el poder a partir de la atención de malestares sociales específicos (Caplan, 2010). En este sentido, al analizar la gráfica 9, se observa que a partir de junio de 2020 hubo una disminución en la aprobación de los colombianos a la gestión del presidente, mientras incrementó paulatinamente la desaprobación del mandatario, llegando a cerrar el año con 59 puntos de percepción negativa sobre su gestión.

Gráfica 9. Percepción de los Colombianos sobre gestión del Presidente Iván Duque.



Fuente: Elaboración propia según Pérez Díaz, V. (2021). Aprobación de la gestión del presidente Iván Duque subió de 31% a 36% en tres meses.

Si bien lo anterior responde a diferentes factores de la política nacional, en lo que compete a la informalidad esta situación puede ser explicada por el corto alcance que tuvieron las

medidas gubernamentales sobre el mercado laboral en tiempos de covid-19. Según (Andia, Criado, Mantilla, Molano & Rodríguez Lesmes, 2021) las preocupaciones económicas tienen una alta influencia sobre la percepción del Estado, el no poder trabajar, pagar las deudas o garantizar ingresos para la familia son un problema de suma relevancia para los trabajadores informales y, dado que las políticas públicas no estuvieron enfocadas en sus demandas, ellos muestran menos sentimientos positivos frente a la acción gubernamental. Así pues, se puede argumentar que, durante la contingencia, el Gobierno Nacional no logró eliminar la sensación de incertidumbre de este sector poblacional, pues, en este caso, las preferencias no estaban dirigidas hacia la obtención de un empleo formal, sino hacia la garantizarían de que quienes no estuvieran en la formalidad pudieran seguir accediendo a medios de subsistencia.

Con base en lo anterior, se evidencia que en momento de crisis externas los enfoques estructuralistas e institucionalistas de fortalecimiento del empleo no son eficientes para mejorar el comportamiento de la ciudadanía frente a una situación indeseable. Dado que, en medio de la crisis los ciudadanos exigen soluciones inmediatas a sus demandas, las políticas que proponen una transformación de la problemática a largo plazo no son consideradas como eficientes por la ciudadanía. En este sentido, tomar el enfoque que se recomienda desde los organismos internacionales de fortalecimiento al empleo formal, formalización de empresas y creación de emprendimiento, no son considerados como viables, pues como explican Andia, Criado, Mantilla, Molano & Rodríguez Lesmes (2021), durante la crisis económica y social ocasionada por el coronavirus las demandas sociales de los trabajadores se enfocaron en tener garantías para sostener el cuidado del hogar, la alimentación y su acceso a mecanismos de protección social. Si bien es cierto que la informalidad es un problema contra cíclico demostrado en la relación indirectamente proporcional de la tasa de informalidad, ocupación y desempleo; luego de los párrafos anteriores se entiende que atender prioritariamente el mercado formal no es suficiente para solventar la crisis. Lo anterior responde a las altas tasas de informalidad, pues una población del 49% no puede ser ignorada al momento de formular una PP.

En este sentido, a pesar de que las acciones gubernamentales tuvieron un enfoque de protección al empleo y al trabajador, es posible observar que estas se enfocan mayoritariamente a las empresas y trabajadores formalizados. Programas como el PAEF, ingreso solidario, subsidio a la nómina o parafiscales fueron destinados para ayudar a aquellos que contaban con un contrato de trabajo o que ya hacían parte de la estructura laboral y empresarial formalizada, dejando por fuera la situación de vulnerabilidad que podrían estar viviendo aquellos que subsisten en el mercado informal y que son, sin duda alguna, los más afectados por la crisis del COVID-19. Lo anterior plantea una gran problemática, pues como dice la OIT (2020) los Estados con mayores tasas de informalidad deberían destinar sus asistencias a la ampliación de programas de protección social a aquellos que están en condiciones de subempleo o que predominan en empleos con precarización de condiciones de trabajo o acceso mínimo a garantías, pues son ellos quienes

presentan menor capacidad adquisitiva, de endeudamiento y alcance a medios de subsistencia alternativos.

Así, en lo que respecta a la informalidad, se comprende que durante la pandemia esta se hizo más evidente por el poco alcance que tuvieron las políticas públicas determinadas para atender el mercado laboral. Como explica el BID (2020), las políticas de confinamiento prolongado tuvieron un impacto elevado en numerosos sectores de la economía colombiana y, en este caso, el robustecimiento de los programas sociales, los giros monetarios extraordinarios, la devolución de IVA y la flexibilización fiscal no fueron suficientes para reactivar la economía, recrudesciendo la liquidez de la industria y el comercio; lo que se tradujo en despidos masivos y poca posibilidad de mantenimiento del empleo formal. En suma a lo anterior, las bases de política pública sobre el mercado laboral desarrolladas en años pasados no alcanzaron a generar una transformación sustancial en el comportamiento laboral, por lo que, al llegar la coyuntura, el sistema colombiano no estaba listo para afrontar una crisis de empleabilidad de tales dimensiones.

5. Reflexiones finales

Los apartados anteriores han permitido dar un recorrido sobre la situación de la informalidad Colombia y su posición con respecto a la región y las recomendaciones internacionales, lo que ha demostrado la necesidad que existe en el Estado colombiano para atender esta problemática. No obstante, con la llegada del coronavirus al país y la crisis social, económica y política que este generó, se ha observado un recrudescimiento en el crecimiento del mercado informal de trabajo y los efectos negativos que este tiene sobre el desarrollo integral de la economía y de los ciudadanos que subsisten a partir de él. Lo anterior, responde a que los alcances sociales y económicos que han tenido las políticas públicas dedicadas a esta situación no han sido suficientes para transformar el comportamiento de los individuos frente a la informalidad laboral. De este modo, en las páginas anteriores se argumentó que las políticas públicas sobre la informalidad en Colombia han generado transformaciones lentas sobre el fortalecimiento del empleo formal, por lo que, al presentarse una crisis de altas dimensiones como una pandemia, el alcance que han tenido las medidas gubernamentales ha sido limitado y no han podido responder a cabalidad con las demandas sociales que existen en torno a este tópico en particular.

Al realizar una aproximación a la situación de la informalidad en Colombia frente al contexto latinoamericano, se encontró que los organismos internacionales de desarrollo como el BID y la CEPAL ponen una bandera roja sobre Colombia, pues argumentan que las altas tasas de informalidad en el país se han traducido en aumentos en los índices de vulnerabilidad y desigualdad. Adicionalmente, con respecto al comportamiento regional, se observó que el nivel de trabajadores informales que no cotizan al sistema fiscal es significativamente superior, lo que genera una demanda mayor en el Estado colombiano por tomar acciones públicas inmediatas en temas de inclusión laboral, flexibilización fiscal,

mecanismos de protección social que incentiven a la formalización. Como consecuencia de lo anterior, al estudiar el caso colombiano frente a sus congéneres regionales, se evidenció que el país fue uno de los más golpeados por la crisis. Al tener una composición laboral que comprende casi el 50% de trabajadores informales, Colombia se encontraba en desventaja frente a otros Estados para atender el Shock económico, ya que, al tener un gran porcentaje poblacional que no se encuentra inscrito en el mercado formal, en épocas de crisis se exacerba la precarización de las condiciones laborales, se disminuye la posibilidad de acceder a medios de subsistencia y, por tanto, se aumenta la situación de indefensión de los individuos para garantizar su buen vivir (Chambers, 1995). Con lo anterior, se demostró que el Gobierno colombiano tiene la obligatoriedad de accionar con prontitud, tanto económica como socialmente, en la integración de la informalidad a la institucionalidad, especialmente en momentos de contingencia, como la actual pandemia por el Covid-19.

En este orden de ideas, al haber dado un vistazo a la situación de la informalidad en Colombia se encontró que alrededor del 49% de los trabajadores colombianos hacen parte del mercado informal y que, el 50% de ellos no tienen acceso a seguridad social o medios de aseguramiento formales. Como forma de atender esta problemática, el Estado creó políticas públicas dirigidas a que todos los ciudadanos colombianos pudieran acceder al sistema general de salud y que potenciaran la formalización y la generación de empleo, como fue el caso de la Ley 1429 de 2010. Adicional a esto, se observó que el Estado ha tratado de generar políticas que disminuyan la vulnerabilidad y la desigualdad que se genera con la informalidad, pues al ser miembro de la ONU y reafirmar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tiene una mayor obligación por propiciar condiciones de trabajos dignas, productivas y que propicien el desarrollo integral de los individuos.

Es por lo anterior que, al llegar el COVID- 19 al país, el gobierno nacional se enfrentó con una presión aún mayor con respecto al tema. Luego de las medidas de aislamiento y la afectación de la ciudadanía por el riesgo de contagio, las tasas de desempleo e informalidad tuvieron un aumento significativo, colocando al Estado colombiano en una situación aún más problemática. Así, para tratar de reducir los efectos negativos que ocasionó el COVID en el mercado laboral, se ha visto que el gobierno implementó medidas de transferencia monetaria a los trabajadores afectados, las personas en situación de vulnerabilidad, flexibilización en los requisitos de acceso a crédito para garantizar el flujo económico de las familias. No obstante, como se logró evidenciar en el apartado, las acciones realizadas por el gobierno fueron de carácter asistencial, dedicadas a atender únicamente la crisis económica sin revisar el verdadero alcance que estaba teniendo la pérdida de empleo en la configuración socioeconómica de la población (Timaran y Cuervo, 2020).

De este modo, para poder sustentar la argumentación sobre el alcance limitado de las políticas públicas gubernamentales en tiempo de COVID, en los apartados siguientes se realizó un estudio sobre los modelos de política pública que se dedicaban a evaluar la

formulación y limitaciones de las acciones gubernamentales en tiempo de crisis. Así, al realizar un repaso por los debates teóricos sobre la formulación de política pública fue necesario usar sólo aquellos que incluían dentro de su perspectiva lineamientos de evaluación en momentos de coyuntura. Al hacer esta priorización se seleccionaron dos modelos de política pública, el primero que proponía que las PP debían realizar cambios pequeños que no generaran más incertidumbre en la población pero que, a largo plazo, se tradujeran en cambios de incrementos marginales en el comportamiento de la problemática. Por otro lado, el segundo mostró la política pública como un artilugio estratégico para garantizar la aprobación de los hacedores de PP en tiempos de crisis. Según este último, las PP deben dirigirse a nichos sociales específicos y satisfacer sus preferencias a partir de acciones gubernamentales concretas que no signifiquen cambios sustanciales en la estructura. Con estas visiones anteriores, las PP se comprendieron como respuestas político-administrativas consideradas como indeseables, las cuales se diseñan según intereses concretos de los actores del sistema y que pretenden moldear el comportamiento bien sea de la problemática o de los votantes potenciales.

A esta perspectiva se sumaron los aprendizajes sobre recomendaciones para el abordaje de la informalidad. En este punto se hizo visible una contraposición entre las posturas que se proponen para atenderla: 1) el fortalecimiento a la generación de empleo, 2) la inclusión de la informalidad al mercado institucional de trabajo. Luego de haber dado este recorrido, se argumentó que, si bien es necesario potenciar la contratación y dar garantías para una mayor ocupación de la mano de obra, es fundamental tener en consideración las posiciones culturales y sociales que motivan a los individuos para pertenecer al mercado informal. Así, en este análisis se determinó que no es suficiente formular políticas públicas sobre la informalidad que se dirijan sólo a una parte de los actores del sistema, sino que para generar cambios y soluciones sustanciales, es vital leer la informalidad como una cuestión multidimensional que debe considerar tanto las cuestiones estructurales como las condiciones particulares del sistema para lograr una total inclusión de los trabajadores a la institucionalidad sin hacer distinciones del tipo de mercado al que pertenezcan.

Con estas bases teóricas se posibilitó el análisis sobre la funcionalidad de las políticas públicas que fueron generadas para tratar la informalidad durante el covid-19. Al analizar las bases de PP sobre la informalidad que se habían generado antes de la pandemia se evidenció que los avances del Estado colombiano en esta materia no han sido lo suficientemente eficientes para construir pilares que combatan la informalidad a lo largo del tiempo y que sean fuertes para resistir a las coyunturas que ponen en jaque la estabilidad del sistema. Concretizando, se tuvo en consideración que las acciones gubernamentales en temas de informalidad han estado dirigidas únicamente a tratar el enfoque estructural del mercado laboral, dando respuesta a las preferencias sociales de los ciudadanos por hacer parte del mercado formal e ignorando que hay motivaciones alternativas en la cultura y características individuales de los sujetos por continuar en la informalidad. Esta situación, permitió encuadrar las bases de PP en el modelo de funcionamiento del medio de

decisionalidad central, pues los logros de corto espectro han servido más para aumentar la favorabilidad del gobierno a corto plazo, que a subsanar las raíces de la problemática en sí. Lo anterior se evidenció al analizar las PP desde la teoría de incrementos marginales, en donde el histórico de datos del DANE demostró que no ha habido disminuciones significativas en las tasas de desempleo e informalidad

De igual forma sucedió con las medidas que se tomaron en medio de la crisis del covid-19. A pesar de que las acciones gubernamentales buscaron proteger al empleo y al trabajador, estas ignoraron la multidimensionalidad de las demandas de la ciudadanía, por lo que fueron insuficientes para tratar los efectos que ocasionó la caída económica en el mercado de trabajo y las condiciones de vida de los trabajadores. En este sentido, se observó que dichas medidas estuvieron limitadas pues se enfocaron mayoritariamente en aquellos que hacían parte del empleo formal, dejando de lado que las necesidades de la informalidad, al menos en este tiempo específico, demandaban una garantía de sus medios de subsistencia, instrumentos que evitaran la vulnerabilidad y una gran necesidad por tratar de forma inmediata las condiciones de precarización económica ocasionada por el mercado informal.

Adicionalmente, se evidenció que estas no fueron suficientemente exitosas pues desde el modelo de funcionamiento del medio decisional central, estas no lograron tener los resultados esperados para los hacedores de PP, ya que las acciones que se tomaron no lograron traducirse en un aumento significativo de la aprobación al Gobierno Nacional. En esta misma línea, desde la mirada de ajustes marginales, se logra evidenciar que se logró atender la problemática, pero que las fluctuaciones de las tasas no se refirieron únicamente a las acciones gubernamentales, sino también a la apertura económica y a la estabilización del mercado de trabajo gracias al retorno paulatino de las actividades productivas en el país. Del mismo modo, desde esta teoría se evidencia que los alcances de la política no fueron sustanciales, pues con respecto al año anterior no se pudo observar una transformación del comportamiento de la problemática, por el contrario, se reafirmó que los modos de abordarla no están diseñados para construir cambios estructurales que resistan a las coyunturas. Por lo anterior, se evidencia que los enfoques de fortalecimiento a la institucionalidad laboral que ha venido teniendo el Gobierno Nacional no son suficientemente eficientes para manejar la problemática, ya que al tener una población tan alta en la informalidad, se hace evidente la necesidad de trabajar ambos polos del mercado de trabajo simultáneamente.

Así, después de este análisis se evidenció que el poco alcance de las PP para la informalidad antes y durante al COVID responde a diversos factores. En primer lugar, se comprende que el fortalecimiento formal no logró afincarse lo suficiente antes de la llegada de la pandemia, si bien esta había presentado mejoras desde la aplicación de la Ley 1429 de 2010, el aumento de la contratación de la mano de obra no fue tan significativa para que en momentos de crisis la mayoría de la población tuviera acceso a un salario. En segundo lugar, al momento de tomar acciones en la contingencia el gobierno no realizó

transformaciones a sus métodos de acción frente a la informalidad y, en lugar de brindar un apoyo a los trabajadores que no contaban con seguridad laboral, continuó con el enfoque de protección a la institucionalidad, provocando que aumentara la desigualdad en 3 puntos porcentuales (BID, 2020). En un tercer lugar, el poco alcance de las medidas gubernamentales responde a la poca flexibilidad que ha tenido el Estado colombiano al momento de atender la problemática; el no reconocer esta situación como un hecho multidimensional ha llevado a que se nieguen condiciones culturales y socioeconómicas preexistentes que aportan a que la informalidad persista en la estructura laboral colombiana. De este modo, y como propone el CIDE (2015), el Gobierno Nacional debe hacer un esfuerzo doble por reconocer que, si bien deben fortalecerse las condiciones formales de trabajo, es necesario reconocer métodos alternativos de subsistencia y construir medidas regulativas que permitan brindarles un apoyo sustantivo a estos trabajadores en momentos de crisis económicas.

Bibliografía

- Amarante, V., & CEPAL. (2019). *Informalidad en América Latina: Perspectivas complementarias*. Conferencia, Santiago de Chile.
- Andía, T., Criado, L., Mantilla, C., Molano, A., & Rodríguez Lesmes, P. (2021). Relación entre las medidas para mitigar la propagación del COVID-19 y los patrones de actividad laboral y salud mental en Colombia. Recuperado 11 Junio 2021, disponible en: https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/202_06_18_efectos_de_las_medidas_para_mitigar_la_propagacion_del_covid_3.pdf
- Banco de la República de Colombia (2016). Informalidad laboral en áreas urbanas de Colombia. *Documentos de Trabajo sobre economía regional (164)*. 23-52
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). Colombia: Desafíos del desarrollo en tiempos de COVID-19 | Publications. Recuperado 7 Junio 2021, disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-Desafios-del-desarrollo-en-tiempos-de-COVID-19.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). Es el momento de impulsar la formalización laboral en América Latina y el Caribe [Blog]. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/formalizacion-laboral-en-america-latina-y-el-caribe/>
- BBC NEWS (2020). Coronavirus: ¿cuál es la situación de la pandemia en América Latina? - BBC News Mundo. (2021). Recuperado 9 Mayo 2021, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54177336>
- Bentata, C., Prat, J., & Ripani, L. (2021). Informalidad laboral y coronavirus: una combinación desafiante - Factor Trabajo. Recuperado 9 Mayo 2021, disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/informalidad-laboral-y-coronavirus-una-combinacion-desafiante/>
- Burgos, D. (2014). *Evaluación y análisis del problema de la informalidad laboral como desencadenante de bajo recaudo por industria y comercio* (pregrado). Universidad del Valle.
- Caplan, B. (2010). “Persuasion, slack, and traps: how can economists change the world?” *Public Choice*, N° 1 vol. 142, 1–8
- Center for Systems Science and Engineering. (s.f.). COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. Johns Hopkins University. Recuperado el 25 de Marzo de 2020 de <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- Centro de investigaciones para el Desarrollo (CID) (2020). Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad pobreza y vulnerabilidad en tiempos de COVID-19. *Revisa investigaciones y productos CID (35)*. Universidad Nacional. 1-27
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). (2020). *Un piso de protección social para preservar la vida: Informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de Covid-19* (pp. 1-27). Universidad Nacional de Colombia.
- CEPAL. (2021). *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19* (pp. 15-35). Santiago de Chile.

- CEPAL/OIT. (2020). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf
- Chambers, R. (1995). *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* ID Discussion Paper 347, IDS, Brighton.
- Chong, A., & Gradstein, M. (2007). Inequality and informality. *Journal Of Public Economics*, 91(12), 159-179.
- CIDOB - Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus. (2021). Recuperado 8 Mayo 2021, disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/desigualdad_en_america_latina_frente_a_la_crisis_del_coronavirus
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017 (LC/G.2581-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2
- DANE (2013). *Medición de Empleo y seguridad Social, noviembre 2013- enero 2014*. Tomado de: re_ech_informalidad_nov_ene2014.pdf (dane.gov.co)
- DANE. (2021). *Mercado Laboral Históricos*. Retrieved 6 June 2021, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/mercado-laboral-historicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016). “Gran Medición al empleo informal”, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/microdato-anonimizado>.
- Espino, A y Saavedra, A (2020). *La crisis por la COVID-19 en Colombia: Oportunidad o retroceso para la autonomía económica*.
- Farné, S. (2003): “Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia”. En OIT (ed.): *Estudios de economía laboral en países andinos*. Vol. 5. Lima: Organización Internacional del Trabajo, pp. 1-36.
- Fedesarrollo (2017). *Informalidad en Colombia: Nueva evidencia*. *Coyuntura Económica* 17(2). 27-54.
- Fondo Monetario Internacional (26 de junio de 2020). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- Gobierno Nacional (2020). *Acciones tomadas por el gobierno en Economía*. Tomado de: [Acciones tomadas por el Gobierno acerca del Covid-19](http://www.gob.gov.co/acciones-tomadas-por-el-gobierno-acerca-del-covid-19) ([coronaviruscolombia.gov.co](http://www.gob.gov.co))
- Hussmanns, Ralf (2004). “Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment”, Working paper, No. 53. International Labour Office. Retrieved from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf
- Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal y de Transferencias (24 de abril de 2020), “Una respuesta integral a la COVID-19 exige políticas fiscales redistributivas” disponible en: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/12-una-respuesta-integral-a-la-covid-19-exige-politicasfiscales-redistributivas>

- Instituto de Estudio Urbanos (IEU). Respuesta social del gobierno colombiano a la pandemia fue insuficiente y tubo baja cobertura. Universidad Nacional.
- Instituto de Estudios Urbanos (2020). Informalidad laboral agudizó crisis económica por coronavirus: evidencias para Perú y Colombia. Universidad Nacional.
- Jiménez, D. (2011). La informalidad laboral en América Latina: ¿Explicación estructuralista o institucionalista? *Cuadernos de Economía*, 31(58), pp.113-143.
- Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y generación de Empleo. 29 de Diciembre de 2010. Congreso de la República de Colombia.
- Lindblom, C (2000), “Democracia y Sistema de Mercado”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, C., & Nuñez, R. (2020). La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. Retrieved 9 May 2021, from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad
- Maloney, W.F. (2003): “Informal self-employment: Poverty trap or decent alternative”. En G. Fields y G. Pfeffermann (eds.): Pathways out of poverty, private firms and economic mobility in developing countries. Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 65-82.
- *Mininterior & Mintrabajo. (2020). Política Pública de Vendedores Informales. [Ebook].* Retrieved from https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/politica_publica_de_vendedores_informales.pdf
- *OIT. (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. [Ebook] (3rd ed.).* Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf
- *OIT. (2020). Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. [Ebook] (6th ed.).* Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas.
- Organización Internacional de Trabajo (2020). *34 millones de empleos se perdieron por la crisis en América Latina y el Caribe. (2021).* Recuperado 9 Mayo 2021, disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_756717/lang--es/index.htm
- Organización Internacional de Trabajo (2020). *Un leve aumento del desempleo en América Latina y el Caribe, que podría empeorar en 2020.* [online] disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_735495/lang--es/index.htm#:~:text=La%20tasa%20de%20desocupaci%C3%B3n%20regional%20promedio%20estimada%20para%20el%20cierre,8%2C0%25%20de%202018.&text=El%20alza%20de%20la%20desocupaci%C3%B3n,en%209%20de%2014%20pa%C3%ADses.https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_735495/lang--es/index.htm#:~:text=La%20tasa%20de%20desocupaci%C3%B3n%20regional%20pro. [Accessed 3 May 2021].
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *Economía informal en América Latina y el Caribe (América Latina y el Caribe).* [online] Available at: <https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang-->

es/index.htm#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20hay%20al%20menos%20140,de%2050%25%20de%20los%20trabajadores.>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). Camino a la equidad: de la informalidad a la formalidad. (Conferencia) 18ª reunión regional americana. Lima. Perú.
- Organización Panamericana de la Salud. (2021). Recuperado 9 Mayo 2021, disponible en: <https://www.paho.org/es/taxonomy/term/37>
- Páez Torres, M (s,f). La informalidad laboral está en las calles, pero también en algunas empresas. Retrieved 10 may 2021, from [La informalidad laboral está en las calles, pero también en algunas empresas - Universidad del Rosario \(urosario.edu.co\)](http://La%20informalidad%20laboral%20est%C3%A1%20en%20las%20calles,%20pero%20tambi%C3%A9n%20en%20algunas%20empresas%20-%20Universidad%20del%20Rosario%20(urosario.edu.co))
- Pérez Díaz, V. (2021). Aprobación de la gestión del presidente Iván Duque subió de 31% a 36% en tres meses. Recuperado 7 Junio 2021, disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/aprobacion-de-la-gestion-del-presidente-ivan-duque-subio-de-31-a-36-en-tres-meses-3116953>
- PNUD. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico*. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.htmlv>
- Rodríguez, M., & James, J. (2017). La informalidad laboral colombiana en los últimos años: análisis y perspectivas de política pública. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 24, 89-128.
- Salcedo- Pérez, C., Moscoso- Duran, F., & Ramirez- Salazar, M. (2020). *Economía informal en Colombia: iniciativas y propuestas para reducir su tamaño* [Ebook] (3rd ed.). Revista Espacios. Retrieved from <http://www.revistaespacios.com/a20v41n03/a20v41n03p22.pdf>
- Sánchez Torres, R. (2013). Enfoques, conceptos y metodologías de medición de la informalidad laboral en Colombia. *Lecturas De Economía*, 10(79), 9-43.
- STPS y CEPAL dialogan sobre políticas orientadas a reducir la informalidad laboral en México | Noticias | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Retrieved 3 June 2021, from <https://www.cepal.org/es/noticias/stps-cepal-dialogan-politicas-orientadas-reducir-la-informalidad-laboral-mexico>
- Tiempo, C. (2021). Mintrabajo lanzará política para enfrentar informalidad. Recuperado 6 Junio 2021, disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/mintrabajo-lanzara-politica-para-enfrentar-informalidad-543452>