

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Alternativas de formalización y trabajo decente para los libreros del Parque Centenario de Cartagena en un contexto de inestabilidad y corrupción política

Nathalia Casseres Carrascal

Abogada

Premios Jorge Piedrahíta Aduén

Línea de investigación 1- Ciudad y desarrollo sostenible

Cartagena de Indias D. T. y C.

22/06/2022

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Contenido

Resumen	3
Introducción.....	4
Capítulo 1 – Perspectiva de la Investigación.....	6
Problema de investigación.....	6
Desarrollo de la perspectiva teórica.....	7
De la corrupción	13
Metodología de investigación.....	16
Capítulo 2 – Análisis Crítico del Problema	18
Antecedentes fácticos y normativos del proceso de Reubicación de los Libreros	18
Caracterización de los libreros del Parque Centenario	35
Capítulo 3 - Justificación y descripción de la solución al problema	60
Conclusiones.....	69
Referencias	70
Anexo 1. Producto práctico	77
Anexo 2. Observaciones a problemáticas identificadas en ejercicios participativos por parte de expertos – parte 1	77
Anexo 3. Observaciones a problemáticas identificadas en ejercicios participativos por parte de expertos – parte 2	79

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Resumen

La economía informal en el espacio público ha sido una de las problemáticas más complejas de la ciudad de Cartagena. La ausencia de políticas públicas de espacio público garantes del derecho al trabajo, como consecuencia de la inestabilidad política de la administración distrital en el periodo 2012-2019, ha generado situaciones como la ocurrida con los libreros del parque centenario de Cartagena, quienes actualmente se encuentran en precarias condiciones socioeconómicas. Este trabajo, a través de un enfoque de investigación acción participativa, busca determinar alternativas que permitan que esta población ejerza su derecho al trabajo en condiciones dignas y decentes de conformidad con el objetivo de desarrollo sostenible número ocho. Para esto, se analizarán las herramientas de conservación y recuperación del espacio público en Cartagena frente a los postulados de la agenda de desarrollo sostenible, los conceptos de organismos internacionales y nacionales y de autores que han estudiado esta temática, los cuales, serán contrastados con la realidad que enfrenta este grupo de vendedores. A partir de este ejercicio, se diseñará un piloto de trabajo decente que pueda ser utilizado como insumo para la construcción de una política pública de espacio público garante del derecho al trabajo decente en Cartagena.

Palabras claves: Trabajo decente y desarrollo económico, economía informal, espacio público, inestabilidad política y corrupción, alternativas de trabajo decente.

Introducción

El fenómeno de la informalidad laboral se caracteriza por sus precarias condiciones laborales entre las cuales se encuentran la no garantía de un ingreso mínimo vital, la falta de cobertura del sistema de protección social y un mínimo o nulo ejercicio del derecho de asociación, los cuales son unos de los pilares principales dentro del concepto de trabajo decente adoptado en el objetivo de desarrollo sostenible N° 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” (Guataquí, García, & Rodríguez, 2010, pág. 7).

Este fenómeno de informalidad se desenvuelve en la cotidianidad de Cartagena, la cual, de conformidad con el DANE (2022, pág. 5), presentó un porcentaje del 59,8% de informalidad en el trimestre febrero – abril de 2022, fenómeno que se incrementa con otros factores tales como (i) la ausencia de políticas públicas de espacio público que garanticen el derecho al espacio público sin desconocer el derecho al trabajo decente de vendedores informales; y, (ii) la inestabilidad política de la ciudad derivada de escándalos de corrupción, acrecentada en el período de 2012 a 2019, que generó la interrupción de la continuidad del desarrollo de los planes de gobierno y de la adopción de políticas de mediano y largo plazo.

Por lo anterior, este trabajo de investigación aportará un insumo a la elaboración de una política pública que garantice el derecho al trabajo decente de los vendedores informales en la ciudad de Cartagena, para lo cual, y a través de un enfoque de investigación acción participativa, se analizará lo siguiente: en primer lugar, los postulados del objetivo de desarrollo sostenible número ocho frente al concepto de economía informal y su ejercicio en el espacio público, y en segundo lugar, la realidad que enfrentan los vendedores de libros reubicados en el Parque Centenario de Cartagena y la posterior implementación de acciones positivas hacia esta población.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Con esta investigación se diseñará un piloto que garantice el trabajo decente de esta población y que a su vez pueda ser usado como insumo a la construcción de una política pública que garantice este derecho en la ciudad.

Capítulo 1 – Perspectiva de la Investigación

Problema de investigación

En el período comprendido entre el 2012 y 2019 Cartagena atravesó una crisis de gobernabilidad a causa de los constantes cambios de mandatarios locales, ocasionando que para el período citado la ciudad tuviera un total de 8 alcaldes (Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), 2020, pág. 42). Estos cambios se dieron en un contexto de elecciones atípicas, nombramientos, investigaciones e incluso condenas por casos de corrupción, situación que trajo como consecuencia la interrupción del diseño y ejecución de planes y políticas distritales que respondan a las necesidades de la ciudad, sumado al desgaste y la desconfianza de la ciudadanía en las entidades distritales. Una de las necesidades que aún presenta Cartagena es la formulación de una política de espacio público que garantice el derecho al trabajo de los vendedores informales. Esta falta de regulación macro ha generado que los procesos de reubicación o relocalización se lleven a cabo de manera desarticulada, desembocando en procesos ineficaces que no garantizan el derecho a un trabajo digno y decente para los vendedores informales y tampoco el uso organizado del espacio público.

Bajo el anterior panorama, en esta investigación se estudia el caso de relocalización y formalización de los vendedores de libros del Parque Centenario de Cartagena, analizando las particularidades de esta población, el proceso del que fueron parte y la situación de precariedad laboral que actualmente presentan. Lo anterior, permitirá dilucidar en este caso concreto, cómo la ausencia de políticas macro derivó en un proceso de relocalización y formalización que en la práctica no garantiza el uso adecuado del espacio público y mucho menos el derecho al trabajo de esta población.

Desarrollo de la perspectiva teórica

Para el desarrollo de la perspectiva teórica, se iniciará haciendo un estudio de lo que se entiende como *trabajo decente* y la aproximación teórica de éste como objetivo, y como fin en sí mismo. La Organización Internacional del Trabajo en el marco de sus funciones misionales emitió el informe denominado El trabajo decente para el desarrollo sostenible (Organización Internacional del Trabajo, 2019), en el cual define al trabajo decente como una herramienta, cuyo cumplimiento garantiza el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo relacionados, tales como la reducción de las desigualdades y las discriminaciones (pág. 3), la reducción de la desigualdad en los ingresos y la promoción de las oportunidades (pág. 5), el mejoramiento de la productividad y la capacidad productiva (pág. 6), la creación de empleos directos e indirectos (pág. 8), la transición hacia acciones que impacten en el clima (pág. 9), la creación de instituciones y promoción de políticas integrales, especialmente orientadas a los jóvenes (pág. 10), y por último, la consolidación de la paz (pág. 11).

Aterrizando a una visión jurídica nacional del concepto de Trabajo Decente, podemos remitirnos al artículo Nivel de cumplimiento en materia de trabajo decente en Colombia (Castro, 2013, pág. 2), en la cual el autor define el concepto de Trabajo Decente, a partir de lo que la OIT instauró como el Programa de Trabajo Decente, en el cual convergen cuatro objetivos principales, como lo son: el empleo, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social, cada uno con su alcance.

Adicionalmente, y hablando estrictamente del Trabajo Decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible, (Sánchez Ferrer, 2014, citado en, Piñero, (2020, pág. 18) establece que éste se encuentra totalmente relacionado con el desarrollo sostenible, debido a su adecuación para

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

combatir la pobreza, a la creación de oportunidades por igual para toda la población y a su vínculo con la seguridad social. Este Objetivo se encuentra compuesto por un total de diez (10) metas, las cuales, en palabras de la misma (Organización de las Naciones Unidas, 2021, pág. 1), buscan impulsar el progreso, crear empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida.

La ONU ha hecho una adaptación de estos objetivos debido a la Pandemia global ocurrida por el COVID – 19, indicando que este Objetivo de Desarrollo Sostenible debe enmarcarse dentro de cinco (5) líneas de trabajo, a saber (i) la garantía de los servicios de salud esenciales; (ii) la ayuda a personas para lidiar con la adversidad mediante la protección social; (iii) la protección de empleos y apoyo a pequeñas y medianas empresas, y a los trabajadores del sector informal mediante programas de respuesta y recuperación económicas; (iv) orientar el aumento de estímulos fiscales a favor de los más vulnerables; y (v) la promoción de la cohesión social e inversión en sistemas de respuesta y resiliencia impulsados por las comunidades (Organización de las Naciones Unidas, 2021, pág. 1).

Otro de los conceptos fundamentales de esta investigación es el denominado Economía Informal, siendo uno de los ejes a que apunta directamente el Trabajo Decente.

Para hablar de Economía Informal es necesario remitirnos primero a la informalidad, la cual según (García, 2010, citado en, (Vásquez & Agudelo, 2021, pág. 5), es un concepto compuesto por dos corrientes: una estructuralista, donde se asocia a la informalidad laboral con la marginalidad, la pobreza, la baja productividad, la poca calificación de los individuos y las restricciones de acceso al capital, mientras que la corriente institucionalista la define como el conjunto de unidades económicas que no pagan impuestos ni respetan las regulaciones institucionales.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Por otra parte, el documento CONPES 3718 de (2012), indica que los vendedores informales son “aquellas personas que obtienen un beneficio económico por realizar su actividad comercial en el espacio público sin generarle a la ciudad una retribución a cambio” (págs. 32, 33).

De lo anterior es posible vislumbrar hasta ahora que no se tiene claridad sobre una definición de lo que es la informalidad, o la informalidad laboral, tesis que también apoya la Cámara de Comercio de Manizales Por Caldas (2019), la cual señala que la informalidad laboral no se encuentra definida por la legislación laboral vigente, y que es un fenómeno que es explicado “como una contracorriente a las conductas del mercado laboral, que implica el acceso a la seguridad social como un factor determinante de esta modalidad de trabajo, al cual tiene derecho todo trabajador formal independiente al sector público o privado” (2019, pág. 6).

Aunque no se tiene una definición estrictamente legal sobre lo que es el Trabajo Informal, la Corte Constitucional de Colombia ha ofrecido una definición jurisprudencial que ha sido marco para la interpretación de los derechos de las personas que ejercen la economía informal. Al respecto, dicha corte la ha definido así:

Por la vía del control concreto la jurisprudencia constitucional también ha admitido que el trabajo informal es expresión de la precariedad, que se concreta en la incertidumbre sobre la manera en la que se va a desarrollar (espacios físicos, contingencias de seguridad, desalojos, sanciones etc.), la ausencia de protección social, los escasos recursos que se obtienen y que impiden la movilidad social, la dificultad de organizarse colectivamente para defender sus derechos (libertad de asociación) que limitan la autodeterminación del individuo y por ello ha entendido que las personas que lo ejercen son altamente vulnerables (...). (CConst. C-489/2019, p. 2)

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Como se ha podido apreciar, existen rasgos que caracterizan a las personas que se encuentren en situación de informalidad; y a su vez, muchas de estas carencias son las principales características que definen el término de Trabajo Decente y el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8, definido previamente.

Por su parte, la OIT históricamente ha señalado la importancia de que los derechos fundamentales de los trabajadores se protejan, incluso, en el sector informal. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, se llegó a un consenso amplio reconociendo que la informalidad guardaba estrecha relación con la invisibilidad de las personas que se encuentran en dicha condición, por lo que se propuso una respuesta amplia fundada en cuatro (4) pilares del Trabajo Decente, a saber: el empleo, los derechos en el trabajo, el diálogo social y la protección social (Organización Internacional del Trabajo, S.F., pág. 3).

En ese sentido, dicha organización ha sido enfática al manifestar que visibilizar el trabajo informal, para la OIT “ha mejorado significativamente el potencial para generar datos de mejor calidad sobre la informalidad a escala nacional, así como a niveles regional y mundial. El desafío sigue siendo la promoción de una mejor comprensión de los nuevos conceptos estadísticos y la orientación de los países en su aplicación práctica (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 7).

Ahora bien, como este trabajo traslada su conflicto al desarrollo de la economía informal en el espacio público, se procederá a analizar sus distintas acepciones y formas de entenderlo.

Ivonne Ordoñez realizó una investigación sobre el espacio público en Cartagena en 2019, en la cual, al momento de analizar el marco teórico del concepto de Espacio Público, estableció que se trata de un concepto polisémico, y que éste es entendido dependiendo de los elementos que

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

lo integran, sus usos, destinaciones, y las distintos conflictos e intereses que ocurren en sus procesos de recuperación (Ordoñez, 2019, pág. 7).

En cuanto a su desarrollo histórico, podemos remitirnos a lo establecido por Buraglia (1997, págs. 21-22), el cual enuncia dos sentidos del concepto de espacio público: el primero de ellos como patrimonio de objetos físicos y como espacio para el desarrollo social; y el segundo, como condensador de eventos y valores, refiriéndose a un sentido abstracto e ideológico, a la historia que ha vivido determinada sociedad y que crea una imagen colectiva que permite a sus ciudadanos identificarse con su cultura.

Otros autores como Rincón, (2010), citado en (Burbano, 2014, pág. 196), aproximan más su definición de forma espacial, estableciendo al Espacio Público como el “lugar en el que se identifica una dimensión socio cultural a partir de la cual se le considera como lugar de relación, identificación, encuentro entre las personas, movimiento y sentido comunitario (pág. 196). Igualmente, (Burbano, 2014) considera al espacio público como el “escenario donde se condensa la vida urbana”, y que, al entenderse desde esa perspectiva, “entreteje facetas como la social, la económica, la gestión urbana, la estética, la individualidad, la colectividad, la historia, el ambiente natural, la comunicacional y el género.” (pág. 187)

En cuanto a sus acepciones jurídicas, una primera definición legal se puede encontrar en el Decreto Único Nacional del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (2015), el cual compiló el Decreto 1504 de 1998, que a su vez, definió al Espacio Público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes (pág. 216).

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Ahora, una definición legal reciente de Espacio Público es la contenida en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, (2016), la cual define al Espacio Público así:

El conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. (L. 1801/2016, Art. 139)

De todo lo anterior es posible extraer que el ejercicio del comercio informal en espacios denominados como Espacio Público implica un conflicto físico y jurídico a la luz del ordenamiento jurídico colombiano. Para la resolución de dichos conflictos se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, dictando unos lineamientos para la interpretación de estos casos, de la siguiente forma:

La Corte Constitucional, para resolver los conflictos que surgen entre la administración y los ocupantes del espacio público, ha optado por buscar una fórmula de conciliación (...) Para tal efecto, ha aplicado el principio de **confianza legítima** como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. (CCons, C-211/ 2017, pág. 53)

Dicho conflicto también se ha evidenciado en la ciudad de Cartagena. El ya citado estudio de Ordoñez (2019) establece un panorama detallado de la situación de informalidad en las principales plazas del Centro Histórico de la Ciudad Amurallada, en el cual se evidencian las siguientes situaciones: (i) ausencia de política pública integral donde se garanticen condiciones

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

dignas a los vendedores; (ii) sobreocupación de ciertos espacios públicos lo cual limita el tránsito de la ciudadanía (iii) una contradicción entre el derecho al trabajo de los vendedores informales, y la norma de prevalencia de interés general del espacio público (iv) falta de articulación de los planes nacionales y locales referentes a la organización del espacio público.

De la corrupción

Por otro lado, con relación al concepto de corrupción, se empieza señalando que no existe un consenso sobre su definición, sin embargo, la acepción de corromper destaca algunos elementos como alterar, pervertir, echar a perder, dañar o pudrir algo (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8).

Como se plantea en el libro *Corrupción, Política y Sociedad* publicado por la (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8), las definiciones dadas al término corrupción desde la literatura académica pueden dividirse en cuatro grupos: según si privilegian el cargo público, el interés público, la opinión pública o según la violación de normas de diversos tipos.

La definición enfocada en el cargo público es la más utilizada, y se refiere al uso indebido de dicho cargo para una ganancia privada. Algunas definiciones se asimilan a este planteamiento, pero sustituyen cargo público por poder, definiéndola como uso indebido del poder para beneficio privado, siendo esta la definición empleada por varias organizaciones que trabajan el tema de corrupción como Transparencia Internacional (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8). Por otro lado, la segunda definición ha sido abordada desde la ciencia política, desde la cual se ha definido la corrupción en relación a aquellos actos que favorecen un interés particular por encima del interés general (Universidad Externado de Colombia, 2018).

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Dentro del tercer grupo, este concepto es abordado desde un enfoque subjetivo, definiendo la corrupción según lo que sea calificado por la opinión pública, y finalmente, el cuarto grupo la entiende como la violación de normas o reglas, ya sean legales, morales o sociales (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8).

Continuando con el análisis de la acepción del término corrupción, en el libro *Corrupción, Política y Sociedad* publicado por la (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8) se plantea que todos los elementos antes mencionados coinciden en algunas de las definiciones planteadas por algunos autores, como es el caso del concepto dado por Della Porta y Vanucci citados en el (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8) que lo define como: “Aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modo de comportamiento”. A partir de lo anterior, se destaca la inclusión del elemento clandestinidad, el remplazo de cargo público por recursos públicos, siendo pertinente agregar a lo mencionado las acciones y omisiones (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8).

En este orden de ideas, resulta importante destacar los elementos presentes en el concepto de corrupción según su desarrollo académico:

Actuar contra un estándar de lo bueno, 2) Violar normas (legales, morales, sociales), 3) Para obtener un beneficio privado (material e inmaterial, personal o grupal), 4) En el sector público o privado, 5) Desde un cargo público o posición de poder, 6) Con afectación del interés público o los recursos públicos, 7) De forma clandestina y oculta, 8) Por acción u omisión. (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8)

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Por otro lado, este estudio realizado por la Universidad Externado también analiza este concepto desde su tipología, señalando que se puede identificar la corrupción sistémica o generalizada que se refiere a la corrupción de la sociedad en general, en la cual las reglas del juego se han alejado de un estándar de comportamiento ético y la mayoría de los ciudadanos actúan de forma corrupta, mientras que por otro lado, existe la corrupción organizacional que se da en el contexto de una organización particular ya sea en el sector público (corrupción pública) o sector privado (corrupción privada) (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8).

Respecto a la corrupción pública o administrativa, se destaca que ha sido entendida como “todas aquellas conductas que atentan contra los recursos públicos o contra la efectividad de las políticas públicas, y que tienen como motivación principal la búsqueda de un interés privado” (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 9).

En este punto, resulta importante analizar el concepto de gobernabilidad, la cual es entendida por (Tuiran et. al., 2019, pág. 2) como la capacidad de los gobiernos y administraciones para implementar sus planes y políticas públicas en el territorio, dando respuestas de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Al respecto, en el documento citado se analiza el índice de gobernabilidad para la ciudad de Cartagena en cuatro categorías: desempeño municipal cuyo resultado fue 1; justicia local equivalente a 0,5; participación electoral en un 0,5 y estabilidad gubernamental con 0, arrojando un índice de 2,0, el cual se clasifica como bajo en la escala establecida por los autores (Tuiran et. al., 2019, pág.5).

Con este panorama, es importante traer a colación la crisis política que ha enfrentado Cartagena en los últimos años, la cual en el período comprendido entre el 2012 y 2019 presentó constantes cambios de alcaldes, sumando un total de 8 mandatarios (Banco de la República, Centro

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

de Estudios Económicos Regionales (CEER), 2020, pág. 44), lo cual evidencia una gobernabilidad baja en la ciudad de Cartagena, como lo arrojan los resultados antes indicados. Estos constantes cambios se dieron en medio de un entramado de elecciones atípicas, nombramientos, escandalos por casos de corrupción, investigaciones y condenas, situaciones que han generado un ambiente de inestabilidad y desgaste ciudadano (Tuiran et. al., 2019, pág. 7).

Además, la referida inestabilidad gubernamental condujo a que las promesas de los alcaldes consignadas en los planes de desarrollo no se cumplieran en su totalidad y los servidores públicos no continuaran lo que las administraciones anteriores habían comenzado a construir y desarrollar (Machado, 2017 citado en (Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), 2020, pág. 44).

Por último, en relación con el contexto de inestabilidad y corrupción que se plantea en esta investigación, es importante hacer mención de los altos costos de la corrupción que han sido abordados desde la literatura, la cual, no sólo tiene costos económicos altos sobre el desarrollo y la eficiencia económica, entre otros, sino, que tiene costos sociales inadmisibles sobre la entrega y calidad de bienes y servicios públicos, el acceso igualitario al estado, la pobreza y equidad, la confianza en los demás y el capital social, y costos políticos igual de graves sobre la legitimidad del estado y de la democracia, la toma de decisiones públicas en pro del interés general y la confianza en las instituciones (Universidad Externado de Colombia, 2018, pág. 8).

Metodología de investigación

La metodología implementada en el desarrollo de este estudio es la investigación acción participativa, mediante el rol participativo de los libreros del parque Centenario como población objeto de la investigación, y también, de los expertos en temas de espacio público, formalización,

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

emprendimiento, cultura e interacción con población vulnerable, a quienes se les practicó una entrevista semiestructurada para conocer sus opiniones sobre el ejercicio de investigación, sobre las problemáticas identificadas por los librereros y las alternativas propuestas para diseñar un piloto de trabajo decente para esta población de acuerdo con las necesidades que estos expusieron.

Capítulo 2 – Análisis Crítico del Problema

En este acápite se presentarán las particularidades del proceso de relocalización de los librereros del Parque Centenario de Cartagena, esto es, la normatividad en la que se basó esta intervención de la administración distrital, los objetivos planteados y los resultados de este proceso hasta la actualidad.

Lo anterior, permitirá analizar cómo la ausencia de políticas públicas y de una normatividad clara que se ajuste a la realidad de la ciudad, como consecuencia de la crisis de gobernabilidad que ha enfrentado Cartagena reflejada en la inestabilidad producto del constante cambio de mandatarios en el período comprendido entre el 2012 y 2019 (de los cuales algunos terminaron investigados e incluso condenados por casos de corrupción), ha llevado a implementar procesos incoherentes e ineficaces que pueden representar altos costos sociales y políticos como la pobreza y la desconfianza en las instituciones por parte de las poblaciones que han sido objeto de los mismos, como ha sucedido con la población que en esta ocasión se estudia: los librereros del Parque Centenario.

Antecedentes fácticos y normativos del proceso de Reubicación de los Librereros

Para explicar el proceso de relocalización de los librereros en el parque Centenario, es importante partir de la normatividad bajo la cual fue desarrollado. En este sentido, se trae a colación el artículo 1 del (Acuerdo No. 040 de 2006) que contempla “los principios y objetivos a los que debe responder la política de formalización de la economía con las personas que ocupan el espacio público y determina los instrumentos necesarios para que la sociedad cartagenera recupere el espacio público”.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Un punto importante es que el citado acuerdo establece como población objeto de su aplicación únicamente a los ocupantes de espacio público amparados en el principio de la confianza legítima en el ámbito territorial de Cartagena que estén inscritos en el Registro Único de Vendedores Informales (RUV), por lo que, en principio, no sería posible incluir a vendedores que no estén en dicho registro como beneficiarios de las alternativas allí contempladas. No obstante, en el caso particular de los librereros se destaca que, de acuerdo a información suministrada por la Gerencia de Espacio Público y Movilidad (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022, pág. 7), éstos no están incluidos en el mencionado registro, y, sin embargo, su plan de relocalización tuvo como fundamento el mencionado acuerdo.

Lo anterior permite considerar una incoherencia en la gestión de la recuperación de espacio público en el distrito de Cartagena en el hecho de delimitar la población de vendedores ocupantes del espacio público amparados en el principio de confianza legítima a la población que está inscrita en el Registro Único de Vendedores Informales (RUV) cuando el mismo no contempla a la totalidad de la población de vendedores informales que pueden ser objeto de programas para la organización del espacio público y formalización de la actividad que realizan, como sucedió en el caso del grupo de librereros bajo estudio.

Siguiendo con este lineamiento, se trae a colación que en caracterización que se realizó a esta población, como más adelante se detallará, algunos de estos manifestaron haber estado inscritos en el RUV y no encontrarse registrados actualmente, lo cual llama la atención máxime cuando en el Libro Blanco elaborado y publicado por la (Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias), en el cual se exponen hallazgos relacionados con posibles hechos de corrupción, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad manifestó haber encontrado irregularidades en el Registro de

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Vendedores Informales (RUV) y puntualizó que el mismo se encuentra desactualizado desde el 2015 (pág. 89).

De cualquier modo, esta situación trae a relucir que las intervenciones de recuperación de espacio público en la ciudad con políticas a favor de los vendedores informales no pueden supeditarse al mencionado registro único de vendedores al encontrarse desactualizado, pues ello sería desconocer la realidad de una ciudad con altos índices de informalidad, la cual, para el primer trimestre comprendido entre el mes de febrero y abril de 2022 correspondió al 59.8% (DANE, 2022, pág. 5).

Por otra parte, el mencionado (Acuerdo No. 040 de 2006) contempla entre los principios orientadores el derecho de los ocupantes del espacio público a obtener unas condiciones de sostenibilidad económica adecuada y el fomento a la organización de los comerciantes informales (Art. 2). En cuanto a los objetivos, establece la minimización de la ocupación del espacio público y la garantía del mejoramiento de las condiciones de la población; la adecuación progresiva del sistema de apoyo a los ocupantes del espacio público para permitir su recuperación y regular la ocupación ordenada de las actividades posibles en el mismo; la planificación de la formalización de los ocupantes del espacio público y establecer mecanismos de coordinación para aprovechar al máximo los recursos y programas existentes en las distintas dependencias distritales y su articulación con la empresa privada (A. 040/2006, Art. 3).

Para la articulación que contribuya al cumplimiento de lo mencionado, en el contenido del citado acuerdo se contempla la creación de un comité de reasentamiento distrital integrado por la Secretaria de Planeación, Interior y Convivencia Ciudadana, Participación Ciudadana y Desarrollo

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Social y la Gerencia de Espacio Público y Movilidad Urbana, cuya función es determinar los planes y programas para la recuperación del espacio público y formalización de la economía (A. 040/2006, Art. 7). No obstante, a pesar de que este comité se contempla en este acuerdo expedido en el año 2006, a la fecha dicho comité no se encuentra reglamentado, lo cual es muestra de la ineficiencia de la administración en la expedición de la normatividad en materia de espacio público y vendedores informales.

Por otra parte, en el mencionado acuerdo se establece el Plan de Recuperación del Espacio Público y Formalización de la Economía – PREP y FE, el cual tiene los siguientes componentes: i) Programas de Fortalecimiento Económico, ii) Programas de Formación Empresarial y iii) Programas de Relocalización (A. 040/2006, Art. 9).

Para el programa de fortalecimiento económico se contempla la constitución de un fondo rotatorio especial de microcréditos para la población de vendedores que desocupe voluntariamente el espacio público, mientras que el programa de formación empresarial incluye capacitaciones y formación que podrán ser adelantados directamente por la administración distrital o a través de convenios interadministrativos o asociativos.

En cuanto al programa de relocalización, se estipula que podrá ser efectuado “en sitio propio o arrendado o en escenarios deportivos, culturales, bienes fiscales o espacio público previamente autorizado y suscrito contrato con el Distrito, en el que se determine área, la suma a cancelar y las condiciones y obligaciones del beneficiario.” (A. 040/2006, Art. 13).

Para la relocalización en sitio propio o arrendado por el beneficiario el distrito podrá asignar una compensación de cuatro (4) SMMLV hasta quince (15) SMMLV, y para la

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

relocalización en espacios públicos se estipula que deben estar identificados y en ellos solo se instalarán ventas características de la ciudad (A. 040/2006, Art. 14).

Habiendo explicado algunos de los componentes más importantes del acuerdo 040 de 2006, se dará paso a explicar el proceso de relocalización del que fue parte la población de vendedores de libros actualmente ubicados en el parque Centenario de Cartagena.

Entre la Gerencia de Espacio Público y Movilidad del Distrito de Cartagena de Indias y los representantes de los vendedores estacionarios de libros asociados en COOLICAR hoy asociados en la asociación ASOLIBREROS, se firmó acta de compromiso de fecha 26 de septiembre de 2011 a través de la cual se concertó el proceso de relocalización de estos últimos.

En dicha acta se consignó que este proceso se inició mediante acta suscrita el día 11 de marzo de 2006 cuyo objeto fue “dar inicio al programa de formalización de la actividad informal que ejercen los miembros activos de Coolicar” y se definió que el proceso se dividiría en dos etapas: 1) Un traslado transitorio en los alrededores del Parque Centenario en el lado correspondiente a la Avenida Daniel Lemaitre y 2) Una relocalización definitiva en el sitio acordado por las partes (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2011, pág. 1).

Del análisis del proceso de relocalización de los librereros se destaca que como consecuencia de la implementación del proyecto de mantenimiento, consolidación y acondicionamiento del parque Centenario del centro histórico de la ciudad de Cartagena incluido en el plan de revitalización del centro histórico de Cartagena a su vez contemplado en el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011, en el cual se determinó la necesidad de recuperar el trazado original del

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

parque Centenario suprimiendo las bahías de parqueo en las que se ubicaron provisionalmente los vendedores de libros en el año 2006, se procedió a concertar con los librereros un lugar para su relocalización definitiva, de manera que se garantizara su proceso definitivo de formalización económica así como la realización de las obras en el parque Centenario.

En este sentido, se reconocieron cincuenta y seis (56) librereros ubicados en los alrededores del Parque Centenario en el lado correspondiente a la Avenida Daniel Lemaitre como los únicos vendedores estacionarios activos del sector. Atendiendo a los parámetros del mencionado acuerdo 040 de 2006, veintisiete (27) personas de la referida población accedieron al beneficio de la formalización económica definitiva por medio de relocalización en espacio privado, a las cuales se les asignó un apoyo económico correspondiente a quince (15) SMMLV, con quienes además se convino la entrega de una suma económica equivalente a cinco millones de pesos a cambio de la entrega de un inventario de sus libros (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2011, págs. 3-5).

Por otro lado, un grupo de 29 personas se acogieron de manera voluntaria al plan de formalización económica definitiva por medio de relocalización en espacio público regulado correspondiente al Parque Centenario, a este grupo se le asignó un módulo o caseta individual de venta de conformidad con proyecto aprobado por el Ministerio de Cultura (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2011, pág. 6). Igualmente, en esta acta se determinó que en cumplimiento de lo estipulado en el citado acuerdo 040 de 2006, antes de la entrega de los módulos o casetas a los beneficiarios, éstos debían suscribir contratos de aprovechamiento económico con el Distrito de Cartagena de Indias, lo cual no se llevó a cabo, como se profundizará más adelante.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Es importante resaltar que debido a las obras que se realizaron en el Parque Centenario y al no tener otro sitio para reubicar a los librereros, fue necesario compensarlos económicamente por el tiempo equivalente a la intervención en el parque, para lo que se determinó la suma de tres millones de pesos para cada librero por un período de tres meses, por lo tanto, la entrega material de los módulos o casetas debía realizarse a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la firma del acta de fecha (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2011, pág. 7).

No obstante, la asignación de los módulos no se hizo sino hasta el día 17 de octubre de 2012 bajo la modalidad de un sorteo como consta en el (Acta de sorteo para adjudicación de módulos de venta en el Parque Centenario) de la misma fecha suscrita entre la Gerencia de Espacio Público y Movilidad y los representantes delegados por parte de los vendedores de libros.

Por otro lado, la entrega material de los módulos no se realizó sino hasta el 25 de noviembre de 2013 como consta en el (Acta de entrega material de 14 módulos para actividades de venta y servicios en el Parque del Centenario) suscrita en la misma fecha por los participantes mencionados en el párrafo anterior.

Cabe resaltar que en la mencionada (Acta de compromiso entre el Distrito de Cartagena-Gerencia de Espacio Público y Movilidad y los miembros representantes de los vendedores estacionarios de libros asociados en COOLICAR., 2011), se acordó que “En caso de imposibilidad para ejecutar dicha entrega por parte del Distrito, previo acuerdo entre las partes se deberá habilitar otro sitio provisional dentro del Centro Histórico hasta que se implemente la entrega definitiva de los módulos asignados” (pág. 7).

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

En este sentido, ante la diferencia en la fecha pactada como límite para entrega de los módulos y la fecha real de la entrega material de los mismos, se solicitó a la Gerencia de Espacio Público y Movilidad información de las medidas que fueron adoptadas en dicho período de tiempo, dependencia que manifestó que no se implementaron medidas adicionales pero que, a pesar de ello, se logró el fin último del proceso: la efectiva relocalización de los librereros (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022, pág. 4).

Sobre este punto se considera que, si bien se cumplió el fin último del proceso con la entrega de los módulos y la correspondiente relocalización de los librereros, no es menos cierto que transcurrieron casi dos años entre la fecha pactada para la entrega de los módulos y la entrega material de los mismos, lo cual evidencia una falta de planeación y efectividad en la implementación de este proceso particular de relocalización.

Respecto a la entrega material de los módulos, es del caso señalar que en el acta de fecha 25 de noviembre de (2013), mediante la cual se realizó la entrega material de los módulos, sólo se incluye a 14 librereros y que de acuerdo con la (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022), en dicha dependencia no reposa soporte de la entrega de los 15 módulos restantes.

Adicionalmente, se destaca que se solicitó a la gerencia en mención información sobre el certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y soportes de los pagos realizados por concepto de compensación económica por valor de tres millones de pesos (\$3.000.000) a los veintinueve (29) librereros mientras se realizaban las obras en el parque Centenario, y esta

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

dependencia no aportó ninguna información sobre el particular (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022).

Las anteriores inconsistencias en la información y falta de documentación denotan que no existe un expediente con la información completa sobre el proceso de relocalización de los librereros del Parque Centenario, debido a que se evidenció que no reposa en la mencionada gerencia el acta de fecha 11 de marzo de 2006 que dio inicio al programa de formalización de los librereros, las actas de entrega de la totalidad de los 29 módulos a los librereros, y tampoco las certificaciones de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales y soportes de todos los pagos realizados a esta población en el curso del programa.

Por otra parte, es importante destacar que el programa del que fueron parte los librereros fue orientado no solo a la relocalización de esta población sino a su formalización, sin embargo, a pesar de que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad informó sobre estrategias diseñadas e implementadas a favor de los librereros como “Más divertido es leer” y “Café y letras” llevadas a cabo en los meses octubre y noviembre de 2021, así como otras estrategias y ayudas (entrega de mercados) dadas a los librereros como apoyo para su reactivación durante la vigencia 2020 (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022), se considera que estas alternativas no son suficientes para promover la formalización de este grupo de vendedores y tampoco para brindar un acompañamiento para su reactivación.

Lo anterior, máxime cuando en el artículo 7 del (Acuerdo No. 040 de 2006), como se mencionó antes, se estipuló la creación de un comité de reasentamiento para la creación de los programas y planes para la formalización y recuperación del espacio público sin que a la fecha se

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

haya reglamentado, lo cual, se constituye como uno de los factores que no han permitido la implementación de planes de formalización que permanezcan y por ende tengan resultados satisfactorios para la población de vendedores informales, en este caso, la de librereros del parque Centenario.

Otra incoherencia encontrada en el análisis del proceso de relocalización de este grupo de librereros es el hecho de que en la mencionada (Acta de compromiso entre el Distrito de Cartagena-Gerencia de Espacio Público y Movilidad y los miembros representantes de los vendedores estacionarios de libros asociados en COOLICAR., 2011), se estipuló, siguiendo los lineamientos del Acuerdo 040 de 2006, que los librereros beneficiados de la relocalización suscribirían con el Distrito de Cartagena de Indias “Un contrato de aprovechamiento económico, el cual es individual e intransferible y bajo ninguna circunstancia deberá suscribirse antes de la entrega formal de los módulos o casetas” (pág. 6). No obstante, de acuerdo a lo informado por la (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022), dichos contratos no fueron suscritos (pág. 3).

Además, en el (Acuerdo 010 de 2014) “por el cual se reglamenta el espacio público distrital para su uso temporal y eventual, así como su aprovechamiento económico y se dictan otras disposiciones”, se estipula la exclusión del parque Centenario de esta regulación del espacio público, y se consigna que este parque deberá tener una reglamentación especial de manera posterior (Art. 7). Sin embargo, revisando la normatividad existente, esta reglamentación no ha sido expedida, y así lo confirma la Dirección de Apoyo Logístico que es la dependencia competente para la administración de este parque, la cual informó que no existe reglamento para

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

el funcionamiento del mismo (Dirección Administrativa de Apoyo Logístico, Alcaldía Mayor de Cartagena., 2022).

A partir de lo expuesto hasta ahora, se resalta que en el Distrito de Cartagena hay una ausencia de normatividad y políticas en materia de espacio público y vendedores informales. A pesar de que el Acuerdo 040 de 2006 se constituyó como un avance en este tema, su contenido resulta insuficiente para garantizar el derecho al trabajo decente de la población de vendedores informales, más aún si se contempla que en el mismo se estipula que se deben reglamentar algunos asuntos como lo es la creación del comité de reasentamiento para el seguimiento a los programas de recuperación del espacio público y formalización económica y a la fecha dicha reglamentación no ha sido expedida.

Bajo este panorama y teniendo en cuenta la situación de informalidad en Cartagena, resulta necesario no solo que se expidan políticas públicas y normatividad en materia de espacio público, su uso y aprovechamiento, sino, una política pública orientada a garantizar el derecho al trabajo de los vendedores informales, la cual deberá contar con la participación de asociaciones y representantes de este gremio.

Esta deficiencia que tiene el distrito respecto a la ausencia de reglamentación de normas, planes y políticas a favor de esta población ha sido estudiada por la Corte Constitucional de Colombia, la cual mediante pronunciamiento emitido en el año 2015 conminó al Alcalde Mayor a impartir la orden a la Gerencia de Espacio Público y Movilidad para que “diseñe e implemente políticas de recuperación del espacio público con garantía al derecho al trabajo de vendedores

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial, incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes en ellas” (C.Cons. Sentencia T-607/2015, pág. 38).

Por lo anterior, además de ser importante reglamentar el uso del espacio público, también lo es saldar la deuda en materia de políticas públicas con enfoque diferencial que garanticen el derecho al trabajo de los vendedores informales, tal y como lo determinó la corporación citada.

Igualmente, la comentada ausencia de reglamentación en el tema estudiado ha sido reconocida por la administración distrital, la cual plasmó como una de las metas del plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020-2023 "Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente" adoptado mediante (Acuerdo 027 de 2020), la formulación e implementación de la política pública de espacio público, cuyo indicador de producto es la (Ley 1988 de 2019) “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”.

Cabe destacar que para la implementación de esta política también deberá tenerse en cuenta los lineamientos contemplados en el recién expedido (Decreto 801 de 2022), mediante el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015 y se adopta esta política pública.

Por otro lado, es importante señalar que actualmente la Alcaldía Mayor de Cartagena, en cabeza de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad, se encuentra trabajando en la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público en la ciudad, reglamentación en la cual será incluido el cobro a los vendedores informales ocupantes del espacio público

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

inscritos en el RUV. El proyecto de este decreto fue sometido a la opinión pública a través de su publicación en la página web de la Alcaldía Mayor, generando inconformismo en el gremio de vendedores informales y ciudadanía en general ante la creencia de una privatización de los espacios públicos (El Universal, 2022).

A partir de lo desarrollado en esta investigación, se considera que el decreto que se expida en materia de aprovechamiento económico deberá tener en cuenta la condición de vulnerabilidad de los vendedores informales que ha sido ampliamente tratada en la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional de Colombia. Al respecto, esta corporación ha señalado que esta población se haya en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica (C.Const. Sentencia T-729/2006, pág 9).

Dicho decreto también deberá tener en cuenta las recomendaciones dadas por la ONU para la adaptación del objetivo de desarrollo sostenible número 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” en el marco de la pandemia por Covid-19 que fueron expuestas en el primer acápite de este trabajo investigativo, específicamente en lo referente al apoyo a los trabajadores del sector informal mediante programas de respuesta y recuperación económicas (Organización de las Naciones Unidas, 2021, pág. 1).

Es del caso precisar que reglamentar el aprovechamiento económico del espacio público es una herramienta importante no sólo para la ciudad sino para la población bajo estudio, en la medida en que permite la organización de estos espacios y, por tanto, del gremio. Al respecto, se trae a colación que una de las estrategias implementadas en Nueva York frente a la problemática de invasión del espacio público por parte de vendedores informales, es a través de la identificación

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

de cada vendedor para generar canales de comunicación entre éstos y el ente regulador a fin de controlar el cobro por explotación comercial del área de uso público (Ministerio del Trabajo de Colombia, 2022, pág. 44).

Siguiendo este lineamiento, se reitera que es necesaria la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público y que en ella sean incluidos los vendedores informales, pero dichas iniciativas deben encaminarse también en la promoción de la formalidad para este grupo, de manera que también se materialice el propósito de la normatividad vigente en esta materia, que como se explicó antes, contempla que para la relocalización de esta población en zonas de espacio público deberán suscribirse contratos de aprovechamiento económico entre el distrito y éstos (A. 040/2006, Art.13).

A la luz de lo expuesto, se considera que la reglamentación que se adopte en materia de aprovechamiento económico en el punto específico de los vendedores informales tendrá que ser progresiva, de manera que su implementación gradual sea acorde a la situación particular de esta población y garantice que no se presente una afectación de sus condiciones. Asimismo, las medidas que se adopten deberán estar acompañadas de políticas de formalización claras y aplicables para este sector, tendientes a que el aprovechamiento económico del espacio público genere beneficios a la ciudad y garantice el apoyo de la administración en el tránsito a la formalidad de esta población.

De cualquier manera, atendiendo a las condiciones particulares de la población de vendedores informales y a la ausencia de normatividad en la materia, se considera que los esfuerzos para reglamentar esta temática deben surtirse en espacios de dialogo que involucren a

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

esta población y a la ciudadanía, por lo cual, en la ciudad de Cartagena urge que se construyan escenarios colectivos para debatir sobre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo decente y digno de los vendedores informales, siendo necesario que la administración empiece a construir las políticas públicas sobre el particular atendiendo a los parámetros ya señalados que han sido dados tanto por organismos internacionales como nacionales.

Por otra parte, con el propósito de reflexionar sobre los hallazgos de incoherencia e ineficiencia encontrados en esta investigación antes expuestos, a continuación, se recapitularán los mismos y se explicarán otros que no han sido abordados:

En primer lugar, el hecho de que en el estudiado Acuerdo 040 de 2006 se contempla un Comité de Reasentamiento para el seguimiento a los planes sobre el aprovechamiento del espacio público y formalización de vendedores informales que a corte junio de 2022 no ha sido reglamentado (A. 040/2006, Art. 7).

En segundo lugar, se resalta la incoherencia de estipular en el (Acta de compromiso entre el Distrito de Cartagena- Gerencia de Espacio Público y Movilidad y los miembros representantes de los vendedores estacionarios de libros asociados en COOLICAR.) de fecha 26 de septiembre de 2011, que debían suscribirse contratos con esta población para el aprovechamiento económico previo a la entrega de los módulos ubicados en el Parque Centenario, los cuales no fueron suscritos, sumado a que, como se explicó, el acuerdo (Acuerdo 010 de 2014) prohibió el aprovechamiento económico en el Parque Centenario y conminó a su reglamentación aparte y a corte del mes de junio de 2022 tampoco ha sido expedida.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

En tercer lugar, como se mencionó antes, a partir de las respuestas dadas por la Gerencia de Espacio Público y Movilidad se infiere que hay información que no reposa en el archivo del expediente de relocalización de los librereros del Parque Centenario tales como actas que hacen parte del proceso, constancias de certificaciones presupuestales y constancias de los pagos realizados a esta población.

En cuarto lugar, se trae a colación que en el curso de este trabajo investigativo se encontró en el portal SECOP I el contrato de consultoría (GEPM-02-008-2018) celebrado el 13 de diciembre de 2018, cuyo objeto fue “Contratar una Consultoría para diagnosticar el posible uso del antiguo edificio de cine de la Matuna como zona de traslado de vendedores con RUV para la recuperación de Espacio público”, por valor de \$69.800.000 y su plazo de ejecución fueron 14 días (pág. 1). Por su parte, este proceso contractual también se consultó en la página web del Sistema Integrado de Auditoría (SIA OBSERVA) y se anota que el mismo se encuentra rendido y la fecha de finalización reportada es el 31 de diciembre de 2018. No obstante, en dicho portal no se encuentran cargados ninguno de los documentos de legalidad del proceso.

Lo relevante de este hallazgo, es que el edificio objeto de este contrato se encuentra en un notorio estado de abandono y deterioro, y además, que el mismo ha sido considerado para reubicación de vendedores informales con anterioridad a la vigencia 2018, e incluso, de acuerdo a información encontrada en notas periodísticas también para otros proyectos como el edificio de archivo central de la Administración Distrital (El Universal, 2019), sin que ninguna de estas iniciativas hayan sido eficaces, pues a la fecha el edificio continúa presentando el estado de ruina señalado.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Adicionalmente, es del caso señalar que, de acuerdo a información suministrada por la (Dirección Administrativa de Apoyo Logístico, Alcaldía Mayor de Cartagena., 2022), este edificio fue adquirido con recursos del distrito por medio del proyecto de Transcribe con el fin de reubicar a los vendedores informales de la avenida Venezuela, esta dependencia también informó que a través de oficio AMC-OFI-0046815-2021 la Oficina Asesora Jurídica emitió un concepto en el que dio viabilidad para desarrollar proyecto denominado “El Centro Gabo” en dicho edificio, señalando que el Distrito como titular del derecho de dominio puede variar el propósito inicial para el que estaba destinado el inmueble por ser un bien de naturaleza fiscal y no de uso público (pág. 3).

La situación ocurrida con el inmueble en mención invita a cuestionarse sobre la crisis de gobernabilidad e inestabilidad que ha azotado a Cartagena por el constante cambio de Alcaldes que ha tenido la Heroica, y en cómo esta ha generado la interrupción en la implementación de planes, políticas y estrategias derivando incluso en procesos contractuales infructuosos que no redundan en ningún beneficio para la ciudad mientras sí representan gastos de recursos públicos del Distrito.

También es importante señalar que en desarrollo de la caracterización realizada a los librereros objeto de este estudio, sobre la cual se profundizará en el siguiente apartado, éstos manifestaron que su sitio de reubicación inicial sería en el antiguo edificio de cine de la Matuna referido, sin embargo, no suministraron soportes que acreditara lo expuesto y en la documentación solicitada a la Gerencia de Espacio Público y Movilidad no reposa información sobre el particular, reiterando nuevamente que hubo unas actas que no fueron suministradas por esta dependencia por no reposar en su archivo, razón por la que no se pudo verificar lo manifestado por los vendedores

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

de libros. Sin embargo, resulta interesante la información hallada sobre la destinación inicial de dicho inmueble para la reubicación de vendedores informales.

Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia de conocer la realidad de la población objeto de este estudio, se realizó aplicó una caracterización que permitiera tener un diagnóstico de su situación socioeconómica, laboral, y de su percepción sobre las instituciones distritales, por lo que a continuación, se destacan los resultados relevantes de la aplicación de este instrumento.

Caracterización de los librereros del Parque Centenario

En el presente apartado se exponen los resultados de los ejercicios de levantamiento de información tanto del enfoque cuantitativo como cualitativo, con la finalidad de identificar la dinámica de los vendedores de libros a partir de la participación de la misma población objeto del estudio y de los actores relacionados con la misma o expertos en temas vinculados con la actividad que estos ejercen. Dichos instrumentos corresponden a i) ejercicio de aplicación de ficha de caracterización; ii) Ejercicio de identificación de problemáticas de librereros, iii) Ejercicio de formulación de alternativas de solución iv) Fichas de validación del ejercicio de identificación de problemáticas y alternativas.

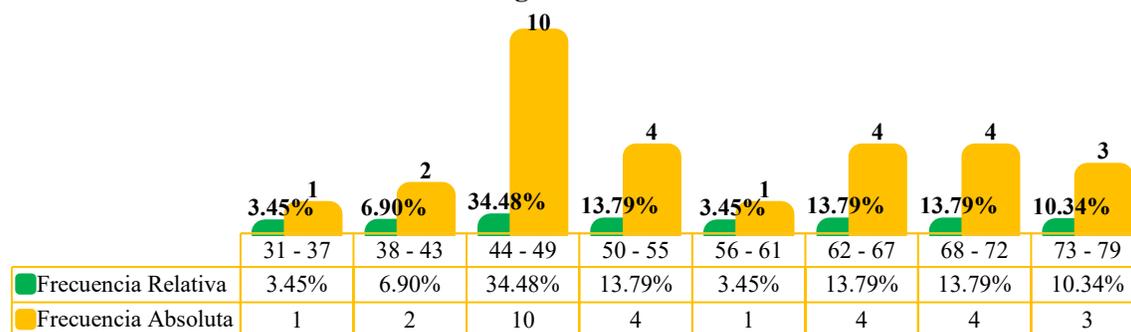
En ese sentido, los resultados de sistematización de la información de dichos ejercicios constituyen los fundamente que configuran la propuesta de producto practico, que es precisamente la aplicación de las alternativas de solución que resultaron del análisis de los registros de datos realizados en el marco de la presente investigación. Conforme a lo anterior, a continuación, se expone la caracterización socio económica de los vendedores de libros del Parque Centenario de

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Cartagena de Indias, de igual forma, los resultados de los ejercicios de identificación y validación de las problemáticas encontradas.

Como se menciona anteriormente, con los resultados de la presente investigación se pretende se generen insumos y orientaciones para la elaboración de programas y proyectos que tengan como objeto el estudio del espacio público y de los vendedores de libros del parque centenario, considerado por muchos cartageneros como un oficio tradicional en la ciudad, en ese sentido, a continuación se exponen los principales características socioeconómicas de dichos vendedores, con la finalidad de dar una descripción detallada de la composición de su población.

Gráfica 1. Distribución de la población de vendedores de libros del parque centenario por rango de edades

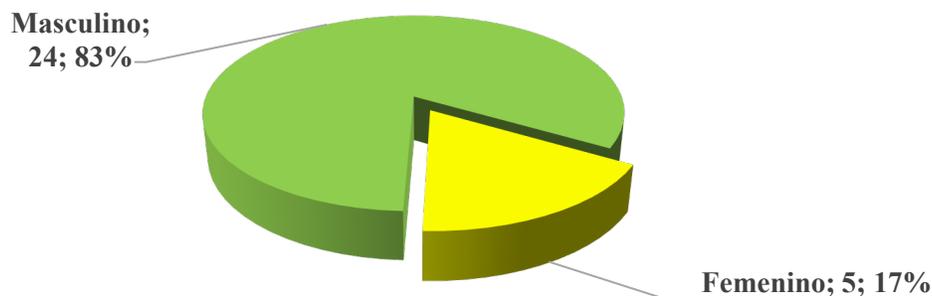


Fuente: Elaboración propia

En la Gráfica 1, se muestra la distribución de la población de vendedores de libros del parque centenario de la ciudad de Cartagena por rangos de edades, por su peso relativo (porcentaje) y su valor absoluto (personas), con esa claridad, es posible observar que, el rango de edad con mayor representación del total son los que se encuentran en el rango de “44 - 49” años, seguido de un triple empate entre los rangos de “50 - 55”, “62 - 67” y “68 - 73” con una participación destacable del último rango de edad “73 - 79”, de lo que se infiere la edad avanzada de parte importante del total, 12 personas del total de 29 son mayores a 55 años.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

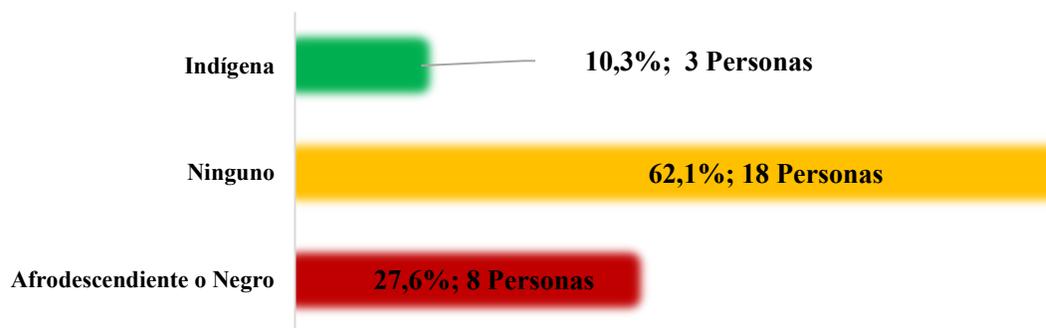
Gráfica 2. Distribución de la población de vendedores de libros del parque centenario de Cartagena por Género



Fuente: Elaboración propia

En su mayoría, la población de vendedores está conformada por *hombres* representando el 83% con 24 y 17% con 5 *mujeres*. así mismo, se identificaron como pertenecientes a alguna etnia 11 personas registrando cerca del 38% del total, de estas 8 personas (27,6%) se reconoce como *afrodescendiente* o *negro* y 3 personas como *indígenas* representando el 10,3%, de igual forma, 18 personas (62,1%) dijeron no identificarse con ningún grupo étnico en particular.

Gráfica 3. Distribución de la población de vendedores de libros del parque centenario de Cartagena por Identidad Étnica



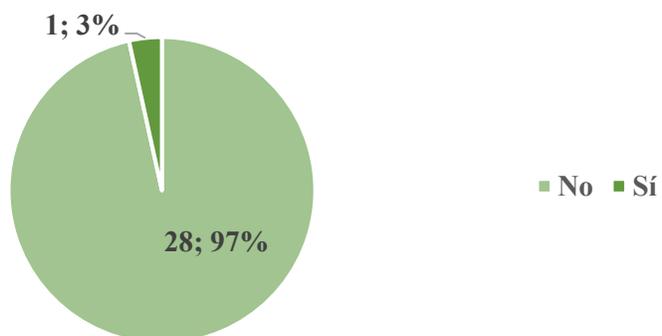
Fuente: Elaboración propia

En lo referente a condiciones de discapacidad en la población de vendedores de libros del Parque Centenario de Cartagena se registró un (1) caso de una persona con discapacidad

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

corresponde al 3% del total, su condición está relacionada con problema en la motricidad de la rodilla.

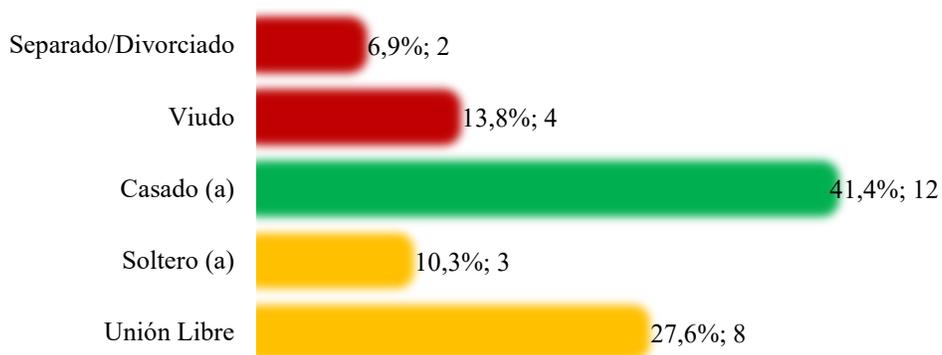
Gráfica 4. Población de vendedores de libros del parque centenario de Cartagena con discapacidad



Fuente: Elaboración propia

Con relación al estado civil de la población objeto de estudio, se registra que poco más del 68% se encuentra en una relación ya sea por vínculo matrimonial o por unión marital de hecho representado respectivamente 41,4% y 27,6% del total.

Gráfica 5. Estado civil de vendedores de libros del parque centenario de Cartagena

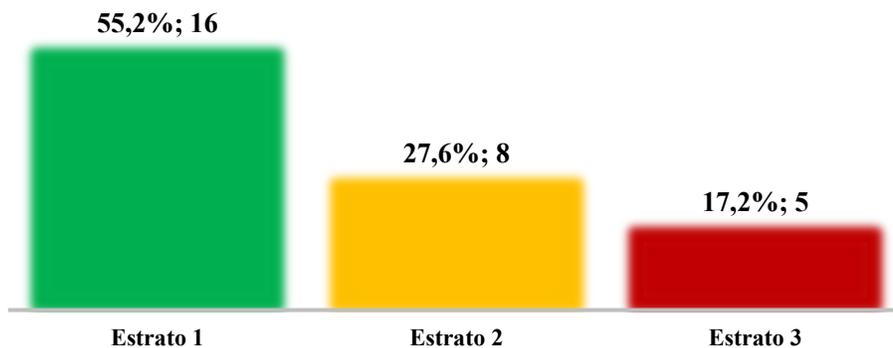


Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

En el mismo sentido, se registró en el ejercicio de levantamiento de información con los vendedores de libros del Parque Centenario la siguiente información con relación al nivel del estrato socioeconómico del barrio donde residen, poco más del 55% (16 personas) ubica su residencia en un sector de estrato 1 de acuerdo con los recibos de servicios públicos siendo el nivel de estrato con mayor registro, seguido del Estrato 2 con 27,6% (8 personas) y el estrato 3 con 17,2% (5 personas).

Gráfica 6. Distribución de la población de vendedores de libros del parque centenario por Estrato socioeconómico

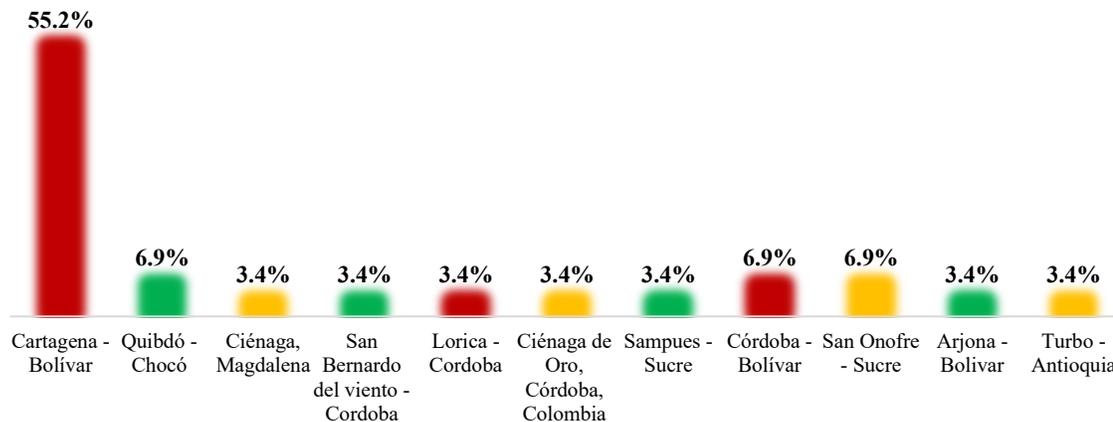


Fuente: Elaboración propia

16 de las 29 personas encuestadas nació en Cartagena para un registro del 55,2% del total, el restante 44,8% se encuentran personas de municipios de otros departamentos, como Quibdó (Chocó), San Onofre (Sucre), con 6,9% ambas el municipio de Turbo (Antioquia) registro 3,4%, San Bernardo del Viento, Ciénaga de oro y San Bernardo del Viento, todos de Córdoba.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

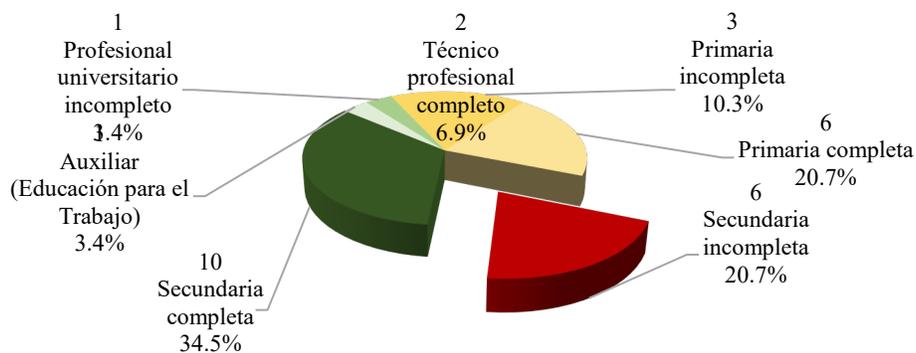
Gráfica 7. Lugar de nacimiento de la población de vendedores de libros del parque centenario



Fuente: Elaboración propia

Con relación al nivel educativo de la población objeto de estudio, se encuentra que cerca del 52% (15 personas) no tiene un título de bachiller, de este 52%, el 10,3% (3 personas) no terminó la primaria, el 20,7% (6 personas) solo terminó la primaria y el restante 20,7% (6 personas) realizó estudios de secundaria incompleta; por otro lado, solo una (1) persona tiene estudios universitarios incompletos y dos (2) personas estudios técnicos completos.

Gráfica 8. Nivel de escolaridad de la población de vendedores de libros del parque centenario



Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Como se menciona anteriormente, el trabajo decente está íntimamente relacionado con el desarrollo sostenible, puesto que su orientación está dirigida a combatir la pobreza, a la creación de oportunidades por igual para toda la población y a su vínculo con la seguridad social. (Organización de las Naciones Unidas, 2021, pág. 1), en otras palabras, el fin último de este ODS es impulsar el progreso, partiendo de la creación de empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida.

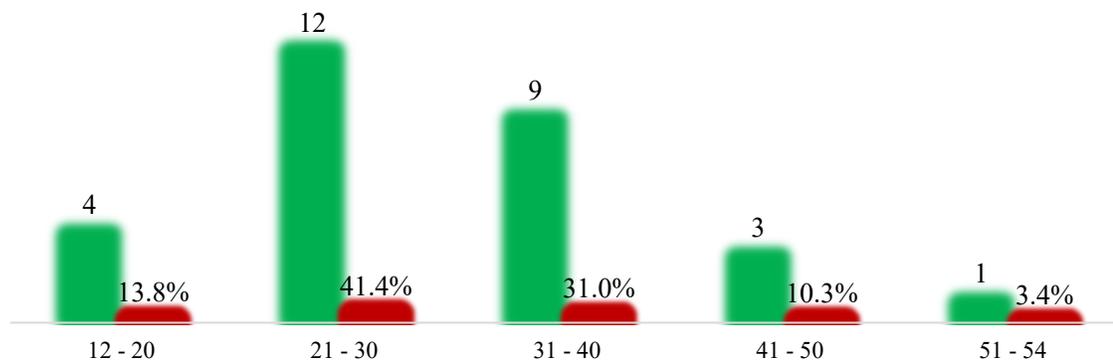
En atención a lo expuesto en el párrafo anterior, a continuación, se exponen algunos datos obtenidos en la encuesta de Caracterización de los librereros del parque centenario con relación a tres componentes fundamentales en la configuración del trabajo decente como lo son el i) empleo, ii) derecho a la asociación, iii) Seguridad Social.

Empleo

Con relación a la categoría de empleo a continuación se exponen algunos indicadores que servirán como línea base para la descripción de esta población, es importante destacar que la persona que menos tiempo tiene ejerciendo el oficio lo ha hecho por 12 años y la que más tiempo tiene, lo ha ejercido por 54 años. El mayor número de personas se ubica en el rango de entre 21 y 30 años (41,4%, 12 personas) dedicados a vender libros, seguido del rango de entre los 31 y 40 años con una participación del 31% de las personas (9 personas).

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

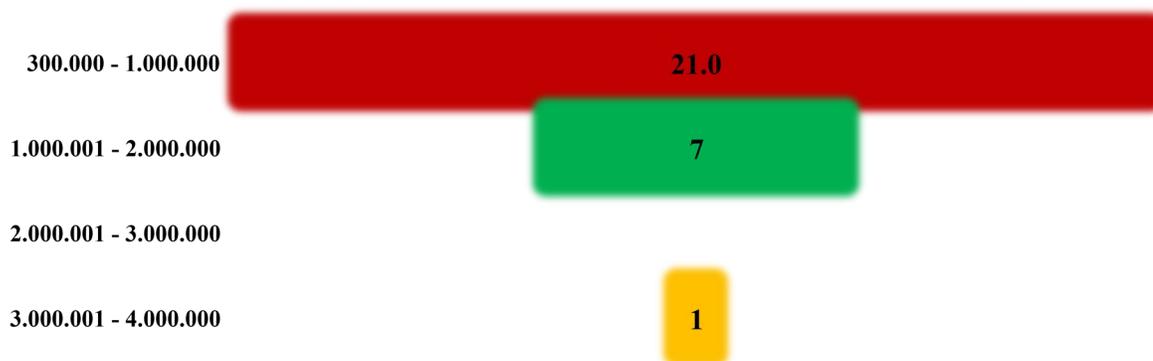
Gráfica 9. Tiempo dedicado al oficio de librero por rango de tiempo



Fuente: Elaboración propia.

En el mismo sentido, a continuación, se presenta el ingreso promedio percibido por los vendedores de libros del parque centenario, los valores expuestos fueron declarados por ellos mismos, donde 21 librerías correspondiente al 72,4% manifestaron percibir ingresos entre 300.000 y 1.000.000 de pesos al mes, 7 (24,13%) de ellos dijo ganarse entre 1.000.001 y 2.000.000 y una persona dijo ganarse entre 3.000.001. y 4.000.000 millones mensuales.

Gráfica 10. Ingreso promedio por rangos de la población de vendedores de libros del parque centenario



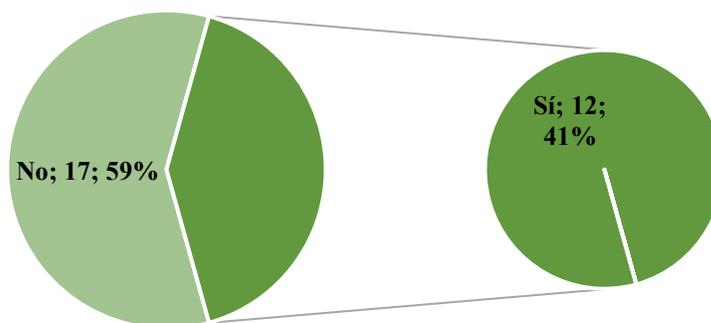
Fuente: Elaboración propia

A la pregunta *¿ha pensado en buscar alternativas laborales distintas a la de vendedor de libros?* el 41% del total de la población entrevistada manifestó que sí, es decir 12 personas. De

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

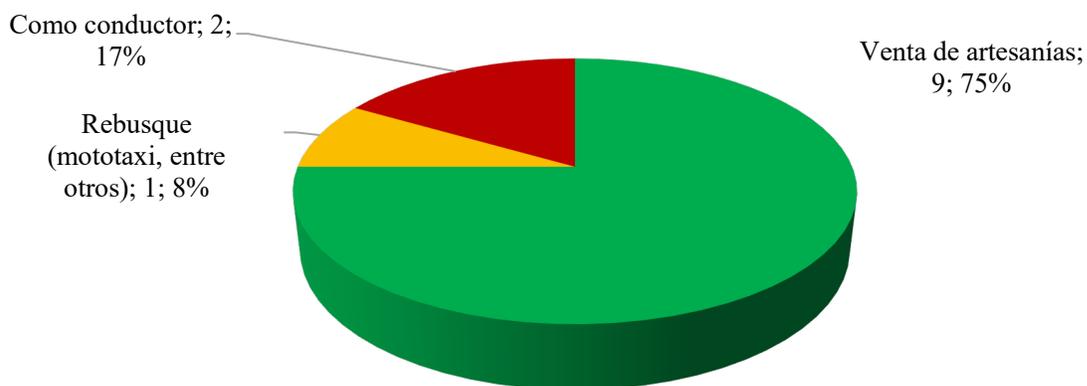
estas las actividades que consideraron en algún momento realizar diferente a la de vender libros en el parque centenario corresponde a venta de artesanías con el 75% es decir 9 de las 12 personas dijeron que en algún momento pensaron en vender artesanías, también como conductor de vehículos (17%, 2 personas de las 12) o en cualquier actividad de rebusca como moto taxi, construcción etcétera (8%, 1 persona de las 12).

Gráfica 11. Respuesta a la pregunta “¿Ha pensado en buscar alternativas laborales distintas?”



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 12. Actividades económicas alternativas preferidas por los vendedores de libros del parque centenario



Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Asociación

El ejercicio del derecho de asociación es una de las categorías esenciales para el trabajo decente que se mencionaba anteriormente, para el caso de los vendedores de libros del parque centenario de Cartagena, estos cuentan que aproximadamente a mediados del 2019 se constituyó la Asociación de Libreros del Parque Centenario de Cartagena ASOLIBREROS, no obstante, previa a la constitución de esta, se encontraban asociados en la Cooperativa de Libreros de Cartagena la cual duró poco más de 16 años de vigencia. En este punto, se destaca que los resultados arrojaron que 28 de 29 libreros se encuentran asociados en la asociación indicada.

Gráfica 13. Asociación de libreros de del Parque Centenario de Cartagena



Fuente: Elaboración propia

Seguridad Social

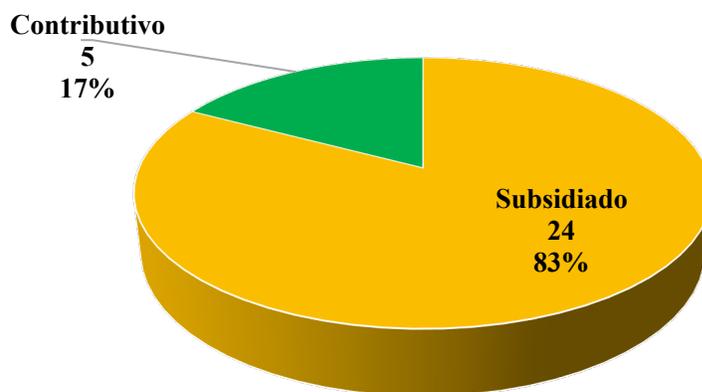
Otro elemento fundamental para la configuración y medición del Trabajo Decente es el derecho a la vinculación al régimen de seguridad social, el cual incluye riesgos laborales, fondos

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

de pensiones y aseguramiento en salud, en ese sentido a continuación se exponen algunos datos registrados por los vendedores de libros del parque Centenario de la ciudad de Cartagena.

En atención a lo anterior en el siguiente gráfico se indica el régimen de afiliación más común al cual se encuentran asociados los vendedores de libro del parque centenario de la ciudad de Cartagena, con 24 personas representadas en el 83% del total de la población encuestada manifestaron estar afiliada a régimen subsidiado de salud, sólo el 17% (5 personas) dijeron estar asociado al régimen contributivo de estas 5 personas, 3 se encuentran como beneficiarias y 2 como contributivas.

Gráfica 14. Tipo de régimen de seguridad social de librereros de del Parque Centenario de Cartagena



Fuente: Laboratorio de Cultura Ciudadana de Cartagena

Se destaca que 3 personas del total de los 29 vendedores manifestaron estar afiliadas al régimen subsidiado y aun así no estar vinculados a ninguna Empresa Prestadora de Servicios de Salud.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Gráfica 15. Vendedores de libros del parque centenario que se encuentran afiliados a una EPS



Fuente: Laboratorio de Cultura Ciudadana de Cartagena

Dos (2) personas de los 29 se encuentran activos en su afiliación al fondo de pensiones, cuatro (4) se encuentran inactivos y 23 de ellos nunca han cotizado en el sistema de pensiones.

Gráfica 16. Vendedores de libros del parque centenario que se encuentran afiliados a un fondo de pensiones

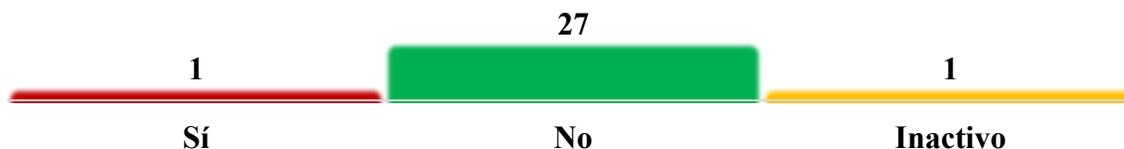


Fuente: Elaboración propia

Con relación a la afiliación al sistema de riesgos laborales la situación es parecida a la anterior, sólo que en este caso sólo se reportó una persona inactiva y una persona activa en su afiliación a este sistema. Por otra parte, 27 personas del total dijeron no estar afiliadas al sistema de riesgos laborales.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

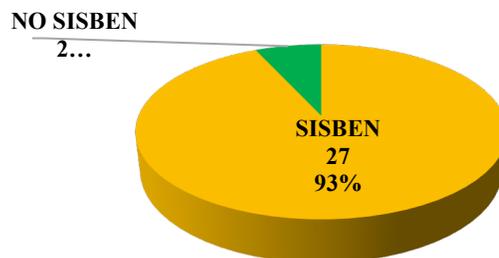
Gráfica 17. Vendedores de libros del parque centenario que se encuentran afiliados al sistema de riesgos laborales



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, con relación a la afiliación al SISBEN IV el cual tiene una metodología diferente para categorización, 2 (7%) personas encuestadas dijeron no tener los datos actualizados en el sistema, el 93% correspondiente a 27 personas restantes manifestaron tener actualizados los datos en el sistema del SISBEN IV.

Gráfica 18. Vendedores de libros del parque centenario que se encuentran afiliados al SISBEN IV



Fuente: Elaboración propia

Economía Informal

Anteriormente en el desarrollo del presente documento se menciona que los vendedores informales son “aquellas personas que obtienen un beneficio económico por realizar su actividad comercial en el espacio público sin generarle a la ciudad una retribución a cambio” esto, de acuerdo con el documento CONPES 3718 de 2012 (págs. 32, 33) donde se estructuran las directrices de la Política Nacional de Espacio Público; en ese sentido, a continuación se exponen

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

datos relacionados con la inscripción formal de los vendedores de libros del parque centenario, con la finalidad de definir su estado asociado o no a la formalidad laboral.

En concordancia con lo anterior, la población objeto de estudio manifestó en una proporción del 69% estar inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales de Cartagena (RUV), es decir 20 personas de los 29 totales, así mismo las 9 restante correspondiente al 31% dijeron no estar inscritos.

Gráfica 19. Vendedores de libros del parque centenario que dice estar inscritos en el RUV



Fuente: Elaboración propia

En este punto se destaca que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad, como se mencionó antes, manifestó que ninguno de los librerios del parque centenario se encuentra inscritos en el Registro Único de Vendedores – RUV (Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2022, pág. 7).

De igual forma, se consultó el estado del Registro Único Empresarial y Social – RUES en el que solo 3 personas correspondientes al 10,3% tienen activa su matrícula, 13 (44,8%) personas se encuentran sin registro, mismo número de matrículas canceladas (13; 44,8%).

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

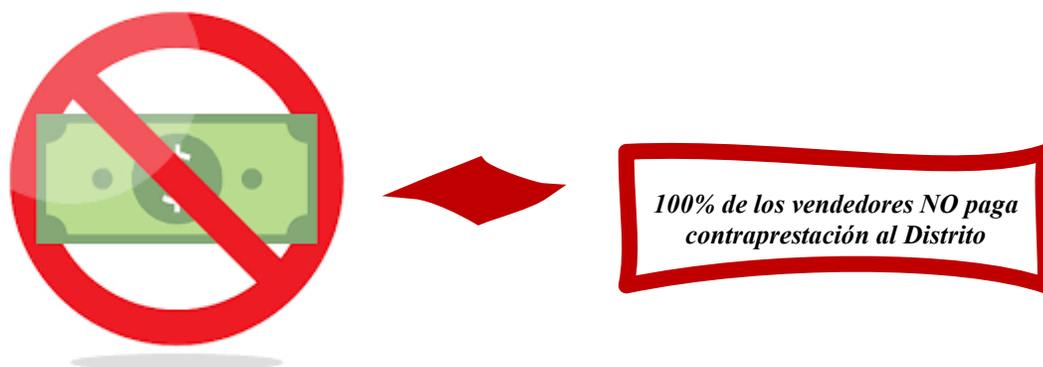
Gráfica 20. Estado de matrícula del Registro Único Empresarial y Social - RUES



Fuente: Elaboración propia

A la pregunta que ¿si paga alguna contraprestación por el uso del espacio en el parque?, la totalidad de las personas encuestadas contestó que no pagan, ni han pagado algo parecido a una contraprestación económica.

Ilustración 1. Porcentaje de Vendedores de libros del Parque Centenario que no pagan contraprestación por el uso del espacio



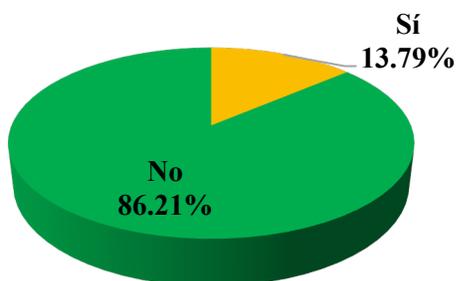
Fuente: Elaboración propia

De igual forma se les preguntó a los vendedores si habían sido beneficiario de algún programa del Distrito u otra entidad, lo que el 13,79% respondió afirmativamente, sin embargo, manifestaron que muchas de las iniciativas de las que han sido beneficiarios no han sido gestadas por el Distrito si no por otras organizaciones como la Fundación Santo Domingo. Igualmente,

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

destacaron una iniciativa realizada por la Fundación Tu Cultura, la cual fue desarrollada en convenio con el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC).

Gráfica 21. Respuesta a la pregunta: ¿Es o ha sido beneficiario de algún programa del Distrito u otra entidad?

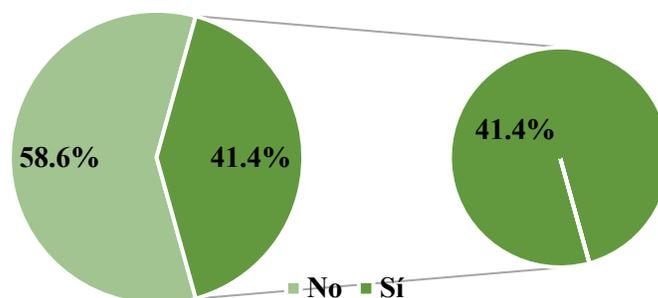


Fuente: Elaboración propia

Espacio Público

En el presente aparte se presentan datos con relación a la percepción de las problemáticas y de las dinámicas en general observadas por los vendedores de libros del parque centenario, 41% manifestaron haber presenciado conflictos en el espacio público del parque en mención.

Gráfica 22. Porcentaje de vendedores que han identificado problemas con relación al espacio público del parque centenario de Cartagena

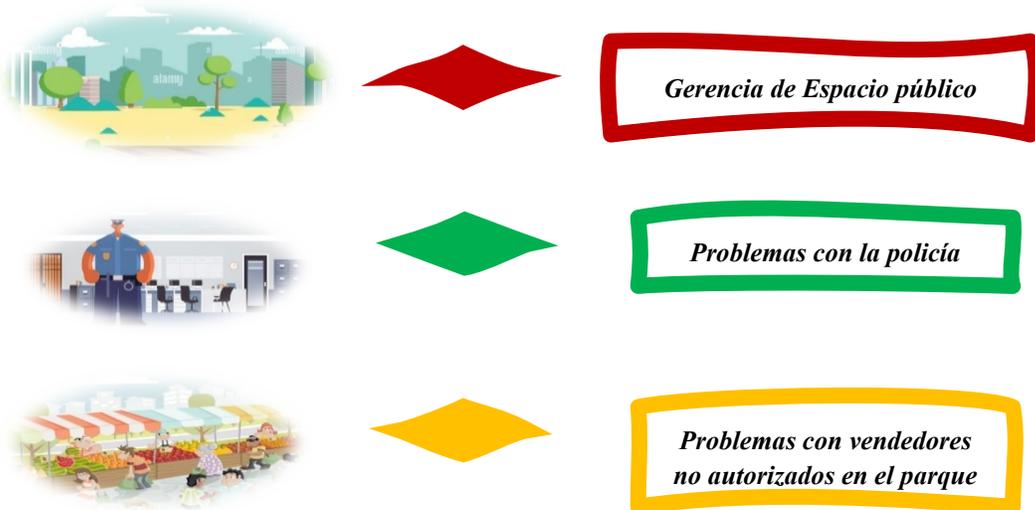


Fuente: Laboratorio de Cultura Ciudadana de Cartagena

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

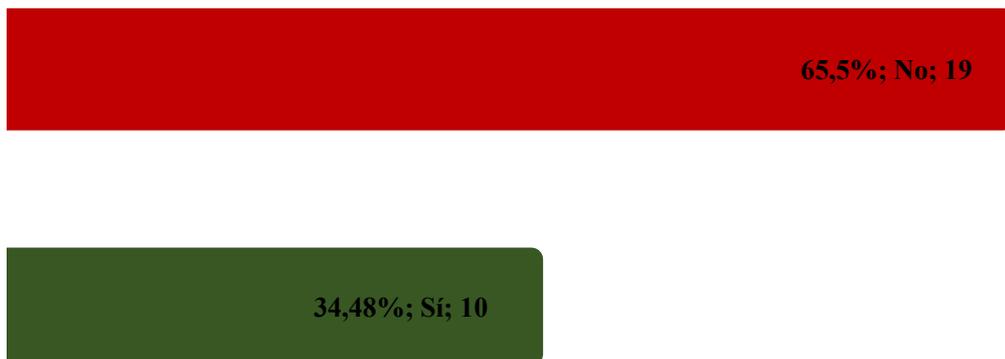
Algunos de estos problemas son directamente con la Gerencia de Espacio Público y Movilidad por intentar la modificación de los módulos (en busca de mayor comodidad y refugio ante el inclemente sol) o por la venta de artículos artesanales en los cubículos, lo cual se encuentra prohibido para ellos, también manifestaron que algunas veces han tenido conflictos con vendedores no autorizados en el parque.

Ilustración 2. Principales conflictos identificados por los vendedores de libros del Parque Centenario



Fuente: Elaboración propia

En el mismo sentido, a la pregunta ¿Ha tenido conflictos con autoridades por la ocupación del espacio público? Los vendedores respondieron en su mayoría que no (65,5%), mientras que el 34,48% manifestó haber tenido problemas con la Gerencia de Espacio Público y Movilidad, seguido de la gráfica se relacionan algunas de los problemas a los que los vendedores le dieron mayor relevancia.

Gráfica 23. Respuesta a pregunta ¿Ha tenido conflictos con autoridades por la ocupación del espacio público?

Fuente: Elaboración propia

Algunos de los conflictos registrados se enlistan a continuación:

- ✓ Con la policía y la gerencia de espacio público y Movilidad. Cuando estaba Carlos Díaz Redondo, en el 2003 o 2004, hicieron las famosas lechuzas, los quitaban del espacio público mediante actos violentos y les quitaban la mercancía. Manifiesta que estando en el parque también ha tenido conflictos con la policía y espacio público porque estos manifiestan que los productos estorban en el espacio público.
- ✓ La Gerencia del Espacio Público les quita elementos que usan para adecuar los espacios
- ✓ En el año 1986 tuvo conflicto con la policía por la ocupación de espacio público en la avenida Venezuela. Estando en el parque ha tenido conflictos con la Gerencia de Espacio Público por ventas de artesanías.
- ✓ Durante la pandemia que no podían trabajar por el cierre del parque
- ✓ Con espacio público por la venta de artesanías

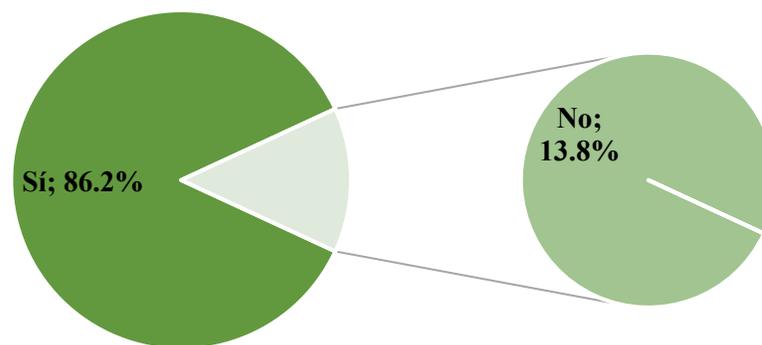
FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

- ✓ Limitan el desarrollo de los librereros y el aprovechamiento del espacio.

13.8% de los vendedores de libros del parque centenario de Cartagena consideran que el espacio en el que fueron reubicados dentro del parque no es ideal para el desarrollo de las dinámicas de su oficio. En este sentido, a continuación, se destacan algunos puntos expuestos por los librereros:

- ✓ Necesita más apoyo de la administración porque se siente abandonado
- ✓ No es idóneo porque ellos manejan libros y están a la intemperie, el sol, la lluvia, la brisa puede afectar los libros.
- ✓ No es que estén conformes porque les habían prometido reubicarlos en un centro comercial en el teatro la Matuna, pero eso no se cumplió. Ya que están aquí, prefieren seguir en el parque que los trasladen a otro sitio que no tenga buenas condiciones
- ✓ Es estrecho para el desarrollo de las activados.

Gráfica 24. Población de Vendedores de libros del Parque Centenario que considera el espacio usado ideal para el oficio



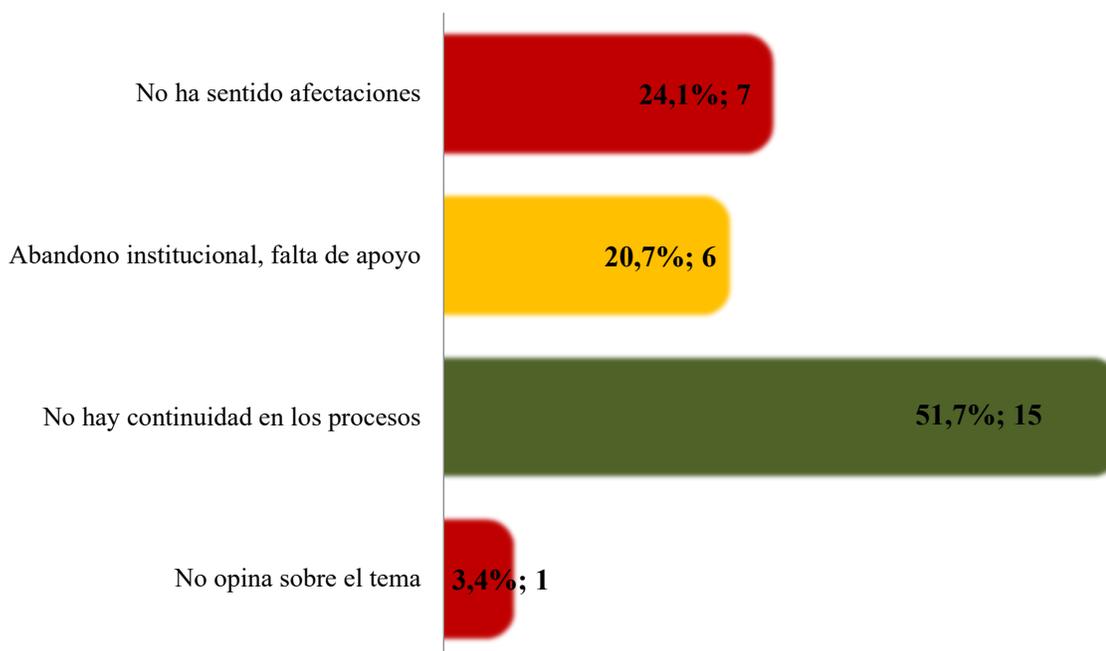
Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Gobernabilidad

Con relación a la percepción de la gobernabilidad de las instituciones del Distrito por parte de los vendedores de libros del parque centenario, se le preguntó como percibían los constantes cambios de alcaldes de los últimos años el 51,7% dijo que les afectaba principalmente porque no había continuidad en los procesos asociados con su oficio. Es curioso que poco más del 24% manifestó no percibir ninguna afectación, de igual forma, el 20,7% manifestó que se sentían abandonados o con falta de apoyo. Por último, una persona que corresponde al 3,14% del total de los 29 vendedores manifestó no opinar sobre el tema,

Gráfica 25. Percepción de población de Vendedores de libros del Parque Centenario de los cambios de alcalde en los últimos años con relación a su oficio



Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

En general la percepción de los vendedores es de abandono por parte del Distrito, expresan que se les han incumplido muchas promesas, tales como el capital semilla ofrecido, también aducen que se les ofreció un espacio en un edificio destinado para el oficio de vender libros y otras actividades relacionadas con la identidad cultural de la ciudad, manifiestan que este espacio nunca se materializó y la administración no les dio explicaciones frente al mismo.

Es importante destacar que se indagó si los librereros conocían casos de corrupción relacionados con su proceso de relocalización y formalización, a lo que una parte considerable de esta población (48,3 librereros) contestaron conocer casos de corrupción. No obstante, al preguntarles sobre los casos conocidos hicieron alusión a las promesas incumplidas mencionadas en el párrafo anterior, lo que permite aseverar que el abandono que han percibido los librereros ha deteriorado su confianza en las instituciones, ocasionando que perciban el incumplimiento de promesas en relación con hechos de corrupción.

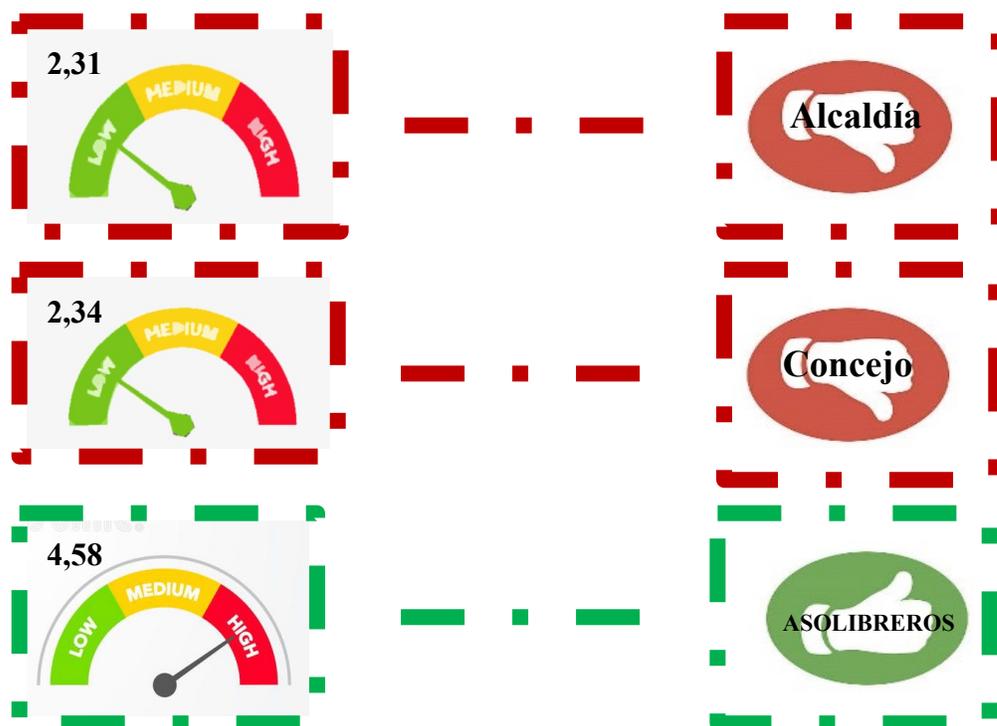
Lo anterior, resulta interesante de cara al estudio del concepto de corrupción en relación con la opinión pública que fue citada en el primer acápite de este trabajo, puesto que si bien, la percepción no configura hechos de corrupción, da cabida a cuestionarse sobre la normalización que se ha hecho de este concepto en atención a los elevados costos sociales y políticos que genera a la sociedad, reflejados en la percepción de abandono por parte de la población más vulnerable, el incremento de la condición de pobreza y una marcada desconfianza en la institucionalidad.

En este sentido, con la finalidad de conocer de los vendedores de libros del parque centenario de la ciudad de Cartagena la confianza percibida hacía la Alcaldía Distrital y el Concejo Distrital se les solicitó valorar en una escala de 1 y 5, siendo 1 el nivel más bajo de confianza y el

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

5 el más alto, el nivel de confianza hacia estas instituciones. Los registros promedio fueron 2,31 para la alcaldía y 2,34 para el concejo. De igual forma se les preguntó el nivel de confianza en la asociación de la que comparten membresía (ASOLIBREROS) la cual valoraron en 4,58.

Ilustración 3. Nivel de confianza percibida por los vendedores de libros del Parque Centenario (en una escala de 1 a 5, donde 1 es desconfianza total y 5 es confianza total)



Fuente: Elaboración propia

A partir de la información expuesta, donde se relacionan las principales características socioeconómicas y algunos indicadores que dan muestra de la percepción de los vendedores de libros del Parque Centenario con relación a la economía informal, el espacio público y la situación de gobernabilidad en Cartagena, es posible identificar las problemáticas que aquejan a esta población, y con ello, plantear alternativas de solución para las mismas.

Identificación de problemáticas

Como se relaciona anteriormente, a continuación, se expone la síntesis de las principales problemáticas identificadas por parte de los vendedores de libros, al igual que los resultados de la validación de éstas, tanto por ellos mismos como por actores relacionado con sus dinámicas.

En este orden de ideas, se destaca que los actores mencionados calificaron en una escala de 1 a 5, siendo 5 la calificación más alta, las problemáticas identificadas con las herramientas de levantamiento de información relacionadas al inicio del presente capítulo. Es importante mencionar que la tabla resume datos levantados en ejercicios diferentes, por un lado, la identificación individual de las problemáticas por parte de los vendedores y luego un ejercicio de validación grupal en donde se aplica la escala mencionada al inicio del párrafo.

Entre los problemas que desde la percepción de los vendedores de libros del Parque Centenario de Cartagena se resaltan por el consenso en su importancia se encuentra el abandono institucional que registra el dato de mayor valor (4,95) seguido del incumplimiento de promesas desde el proceso de traslado (4,90) y un convenio que manifiestan, existe entre las editoriales y los colegios en donde la venta de libros escolares se convierten en exclusiva entre estos, dejándolos a ellos sin un ingreso importante como lo es la venta de libros escolares de segunda.

Aunque algunos vendedores de libros mencionaron la virtualidad como un problema que afecta sus ventas, algunos no lo consideraron así, y, por el contrario, resaltaron la necesidad de adaptarse a los cambios, de ahí, la calificación relativamente baja en comparación con las otras problemáticas expuestas en la tabla.

Tabla 1. Validación de problemáticas identificadas en ejercicios participativos por parte de los vendedores

PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS	VALIDACIÓN
1. Convenio de Editoriales y Colegios (Pines escolares)	4,90
2. Incumplimiento de promesas	4,90
3. Abandono Institucional	4,95
4. Conflictos con la Gerencia de Espacio Público (ventas artesanales, mejoras a los módulos)	4,60
5. Bajo flujo de visitantes	4,15
6. No se permite la venta de artículos diferentes a libros	4,45
7. Internet /Virtualidad	3,40

Fuente: Elaboración propia

En ese mismo sentido, durante la ejecución de los ejercicios de validación, surgieron nuevas problemáticas que no habían sido consideradas en el primer grupo de problemáticas, estas fueran manifestadas por una parte importante de los vendedores de libros y están relacionadas con el alumbrado, la seguridad y los malos olores en el pasillo y calle contigua al parque, problemáticas que algunas veces, según lo que manifiesta esta población, afectan las ventas, puesto que se genera una percepción de inseguridad derivada del insuficiente alumbrado público, y a su vez, los malos olores afectan la circulación y estancia de las personas que transitan el parque, a quienes consideran como clientes potenciales.

Por su parte, a continuación, se presentan los resultados del ejercicio de validación por parte de actores que han tenido experiencia directa con los librerías o en temas relacionados con espacio público, cultura y formalización, los cuales fueron identificados en el desarrollo de la presente investigación. Es importante mencionar que las problemáticas presentaron registros bajos

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

en su validación por parte de dichos actores, pero se aclara, que no fue por el no reconocimiento de las problemáticas como tal, sino por el desconocimiento de algunas dinámicas, como, por ejemplo, el flujo de visitantes del parque, las promesas incumplidas, abandono institucional, entre otras. Sin embargo, en el Anexo 2 y Anexo 3, se exponen al detalle las observaciones realizadas por cada uno de estos actores sobre cada punto.

Algunas situaciones relacionadas por los actores no habían sido consideradas en los ejercicios anteriores, tales como la ausencia de condiciones para el aprovechamiento del espacio público y la ausencia de mecanismos para dirimir los conflictos que pudiesen presentarse con esta población por el uso de este espacio, de manera que no se desconozcan sus necesidades y derecho a un trabajo digno y decente. En este sentido, la necesidad de una política pública es evidente, y es con su creación que se puede dar respuesta a las necesidades de este grupo.

De igual forma, los actores que validaron las problemáticas hicieron referencia a una percepción de desarticulación entre los librereros, quienes, si bien se encuentran asociados y manifiestan en su discurso el deseo de mejorar sus condiciones, cercenan el ejercicio de su derecho colectivo a estar asociados por no tener posiciones claras y conjuntas que les permitan presentar sus problemáticas y propuestas en espacios importantes de decisión.

A partir de las variables identificadas en este apartado se plantearán las alternativas de solución propuestas para la problemática que ha sido identificada en esta investigación: la precaria situación socioeconómica y laboral de los librereros del Parque Centenario, causada en gran parte, por la implementación de un proceso de relocalización y formalización ineficiente que no ha contado con un seguimiento y acompañamiento por parte de la administración distrital.

Capítulo 3 - Justificación y descripción de la solución al problema

En este acápite se explicará el modelo de alternativas de trabajo decente que se propone a partir de las variables antes analizadas. Es importante puntualizar que la percepción de confianza de este gremio en las instituciones, las dinámicas respecto al espacio público y el ejercicio de su derecho al trabajo, se constituyen en los tres grandes ejes de análisis y sobre los que se fundamenta la propuesta de modelo de alternativas de trabajo decente y formalización con enfoque turístico y cultural de este ejercicio de investigación.

Lo anterior, debido a que a partir del análisis del proceso de relocalización de los librereros y la implementación del instrumento de caracterización se identificó que factores como la crisis de gobernabilidad que ha tenido Cartagena en los últimos años, las incoherencias en la normatividad en materia de espacio público y la ausencia de políticas públicas en la materia que abordada, han generado en la población de librereros la pérdida de confianza en las instituciones distritales y una percepción de abandono institucional por las promesas incumplidas respecto al proceso de formalización y reubicación del que fueron parte.

Por ello, resulta necesario proponer alternativas que permitan mejorar la calidad de vida de este sector poblacional, recuperar su confianza en las instituciones, y de cierta forma, recompensar los altos costos que han asumido en razón de la ineficiencia de la administración para definir políticas públicas que los favorezcan.

En este sentido, se destaca que, con base en la identificación y validación de las problemáticas relacionadas en apartes anteriores, se ha establecido la estructura del modelo de

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

formalización laboral propuesto, el cual tendrá tres componentes principales i) Formación; ii) Formalización laboral; y iii) Fortalecimiento del derecho a la asociación.

La anterior estructura corresponde a los principales ejes temáticos que se derivan del concepto de trabajo decente adoptado en el ODS 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Cabe resaltar que, las subactividades surgen de la síntesis de la información sistematizada y obtenida en los ejercicios participativos realizados, en los cuales, los mismos vendedores propusieron soluciones para sus problemáticas en pro de su tránsito a la formalización y garantía del ejercicio del derecho a un trabajo decente.

Luego de la identificación de las alternativas de solución, estas fueron sometidas a validación por parte del grupo bajo estudio, propuestas que, como se observa en la Tabla 2, se encuentran calificadas con 5 o cercano a este, el cual es el nivel máximo de calificación.

Tabla 2. Validación de propuestas de alternativas de solución identificadas en ejercicios participativos con vendedores

Propuesta de solución	Actividad	Sub-Actividad	Validación
Modelo de alternativa de formalización y trabajo decente	Etapa de Capacitación	Capacitación en Marketing Digital	4,85
		Capacitación en Emprendimiento	5,00
		Capacitación en Inglés Básico/intermedio	4,95
	Formalización laboral	Afiliación a Régimen de Seguridad Social	4,90
		Registro mercantil	5,00
	Derecho a la asociación	Alianzas Estratégicas	4,45
		Participación como asociación en espacios de ciudad	4,90

Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

De igual forma, durante la validación surgieron nuevas propuestas por parte de los vendedores de libros, mayoritariamente sobre el componente de formación, en donde propusieron la inclusión de i) Capacitación en Fundamentos de Administración y Contabilidad; ii) Capacitación en sistemas; iii) Curso de artesanías y acceso a capitales semillas para mejorar el ejercicio de su actividad.

Así mismo ocurre con el ejercicio de validación por parte de los actores con experiencia en temas relacionados con los vendedores de libros, puesto que, todas las subactividades incluidas en la estructura del modelo de formalización laboral se encuentran cercanas a 5. En el mismo sentido de la validación realizada por los vendedores, los actores entrevistados realizaron recomendaciones relacionados con la inclusión de capacitaciones en atención al cliente, finanzas y actividades relacionados con innovación en el ejercicio de su oficio.

Tabla 3. Validación de propuesta de estructura de solución identificadas en ejercicios participativos – Actores entrevistados

Propuesta de solución	Actividad	Sub-Actividad	Validación
Modelo de alternativas de formalización y trabajo decente	Formación	Capacitación en Marketing Digital	4,875
		Capacitación en Emprendimiento	4,875
		Capacitación en Inglés Básico/intermedio	4,875
	Formalización laboral	Afiliación a Régimen de Seguridad Social	4,875
		Registro mercantil	4,875
	Derecho a la asociación	Alianzas Estratégicas	5

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

		Participación como asociación en espacios de ciudad	4,875
--	--	---	-------

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo expresado por los entrevistados, se considera importante trabajar en la creación de modelos de negocios que permitan a los librereros entender su negocio como una empresa que debe ser sostenible en el tiempo, para lo que necesitan tener claridad de la actividad que ejercen de conformidad con los acuerdos que suscriban con el distrito de Cartagena, ello, atendiendo al caso puntual de la venta de artesanías u otros productos o servicios relacionados con la gestión cultural que sean acordados entre los actores mencionados.

Otro tema que resulta de gran relevancia es la sensibilización sobre la importancia de la formalización, para lo cual, teniendo en cuenta la experiencia participativa sostenida con la población objeto de estudio, se considera importante realizar jornadas de pedagogía para persuadir a los librereros sobre los beneficios de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de Colombia mediante programas como el piso de protección social y BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) ofertados por Colpensiones, igualmente, sobre los beneficios de la formalización ante la Cámara de Comercio. Para este último aspecto es importante considerar si la mencionada entidad maneja iniciativas con un enfoque social especial que pudieran beneficiar a este gremio y permitieran su tránsito gradual hacia la formalización.

Cabe señalar que para el caso de los librereros es importante considerar que gran parte de esta población pertenece a la tercera edad, razón por la que parte importante de este grupo no accederá a todos los beneficios de afiliarse al Régimen de Seguridad Social en Pensiones en los

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

programas antes mencionados, razón por la que los esfuerzos en este componente deberán enfocarse igualmente en los colaboradores de los librereros e incluso en sus familias.

En el mismo sentido, debe fortalecerse la sensibilización sobre la importancia del uso adecuado del espacio público para garantizar su preservación en condiciones higiénicas óptimas y visualmente agradables, teniendo en cuenta que el turismo sostenible se focaliza en la generación de un impacto económico, pero, sin dejar de lado el componente ambiental.

Teniendo en cuenta la experiencia en el desarrollo de esta investigación, las propuestas expresadas por los librereros y por los actores expertos en las temáticas relacionadas con este gremio, a continuación, se presentan las etapas y/o componentes que se considera debe tener el modelo de alternativas de trabajo decente y formalización para los librereros del Parque Centenario, el cual, por su puesto, tendrá que ser implementado de manera paulatina y continua atendiendo a las particularidades de la población que ha sido estudiada, y sobre todo, deberá contar con la voluntad de la administración para su aplicación y los esfuerzos de los actores privados que puedan sumarse a la apuesta por visibilizar la labor que ejerce este importante gremio de Cartagena.

Propuesta de solución	Actividad	Sub-Actividad
Modelo de alternativas de trabajo decente y formalización para los librereros del Parque Centenario con un enfoque cultural y turístico.	1. Identificación	1.1. Caracterización de la población objeto
	2. Formación	2.1. Capacitaciones en Marketing Digital
		2.1.2. Apoyo en la consolidación de estrategias de marketing
		2.2. Capacitaciones en emprendimiento/inversión
		2.2.1. Ofertas de alternativas para el acceso a créditos
		2.3. Capacitaciones en Inglés Básico/intermedio
		2.4. Capacitaciones en administración/contabilidad/finanzas
2.5. Capacitaciones en sistemas		

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

		2.6. Capacitaciones en creatividad/innovación
	3. Formalización laboral	3.1 Afiliación a Régimen de Seguridad Social
		3.2. Registro mercantil
	4. Derecho a la asociación	4.1. Alianzas Estratégicas
		4.2 Participación como asociación en espacios de ciudad
	5. Componente ambiental	5.1. Jornadas de sensibilización

Fuente: Elaboración propia

En el anterior cuadro se muestran las etapas y/o componentes del modelo propuesto. Se destaca que, para implementar cualquier modelo piloto a un segmento poblacional, es indispensable identificar las características propias de dicho grupo objeto del estudio, por lo cual, todo modelo de alternativas de trabajo decente deberá empezar por la etapa de caracterización. Al respecto, en este estudio se llevó a cabo esta etapa, a partir de la cual se comprendió las necesidades de los librereros del Parque Centenario, y en conjunto con ellos, se plantearon los demás componentes del modelo.

Los demás componentes del modelo no tienen un orden de prelación, pero se considera que para todos es necesario incluir una fase de formación previa, en procura de fortalecer los conocimientos y habilidades de los librereros frente a las distintas temáticas que aborda el modelo propuesto. Asimismo, cada componente debe ser implementado de manera progresiva y continua con el debido seguimiento en procura de garantizar su efectividad.

Ahora bien, en el curso de esta investigación se diseñaron las herramientas para la implementación de la primera etapa del piloto correspondiente a la caracterización, la cual arrojó los resultados ya explicados en el segundo acápite que han permitido elaborar este modelo. Además, durante esta investigación también se ha implementado la etapa correspondiente a la

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

formación en la subactividad correspondiente al apoyo para la consolidación de estrategias de marketing digital.

Este componente se ha abordado a través de la elaboración de un plan de marketing junto a los librereros del Parque Centenario para mejorar el desempeño de sus redes sociales, y que, de este modo, puedan tener mayor visibilidad y crear una comunidad que reconozca el valor que tiene para la ciudad la labor cultural que ejercen. Este factor es esencial para la implementación del modelo con enfoque turístico, puesto que es indispensable reconocer el valor cultural de la labor de los librereros para a partir de allí potencializar su actividad bajo un enfoque turístico. Los avances sobre este punto pueden ser observados visitando las redes sociales de los librereros, quienes pueden ser encontrados como @artecentenariooficial en las plataformas de Instagram y Facebook.

Igualmente, se abordó la etapa correspondiente a la formalización, para lo cual se propiciaron espacios participativos con Colpensiones, durante los cuales esta entidad explicó a los librereros los beneficios del programa BEPS y piso de protección social. Como resultado de estas intervenciones un total de 11 personas, discriminados en 7 librereros y 4 familiares de éstos, se inscribieron en los programas mencionados.

Por otra parte, se realizaron talleres y jornadas de intervención a los librereros con entidades del sector público como la Escuela Taller de Cartagena de Indias, en la cual participó la psicóloga de dicha entidad, quien brindó a los librereros una charla orientada a fortalecer el ejercicio del derecho de asociación por parte de esta población, en procura de hacer un piloto de la implementación de la etapa correspondiente al fortalecimiento del ejercicio del derecho de asociación contemplada en este modelo.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Asimismo, se realizó una jornada de intervención con la Secretaría de Hacienda, en la cual esta dependencia aplicó una encuesta para conocer las particularidades de esta población y evaluar los programas que desde el Distrito se les pueden ofrecer.

Lo expuesto con relación a los pilotos de implementación de algunas de las fases del modelo se observan en la ilustración ulterior.

Ilustración 5. Talleres e intervenciones realizadas con Colpensiones, Escuela Taller de Cartagena de Indias y Secretaría de Hacienda.



Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo expuesto, se resalta que las acciones orientadas a implementar el piloto propuesto para potenciar la labor de los librereros deben realizarse bajo un programa bien estructurado que garantice la articulación de las distintas dependencias y entidades del orden distrital con competencia en la temática de vendedores informales, lo cual, es fundamental para el éxito de esta estrategia, teniendo en cuenta la alta desconfianza que tiene esta población en la

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

administración distrital (los resultados de la caracterización arrojaron una media de confianza en la alcaldía distrital de 2.31/5, como se señaló en el segundo acápite de este texto).

Finalmente, se señala que este modelo de alternativas de trabajo decente y formalización con enfoque turístico y cultural para la población que viene expuesta, así como los resultados de la caracterización y recomendaciones para la implementación de este modelo se encuentran compilados de manera didáctica en la cartilla que constituye el producto práctico de este trabajo y se puede observar en el Anexo 1 de este documento.

Conclusiones

En una situación como la presentada con los librereros del Parque Centenario de la Ciudad de Cartagena, es necesario implementar alternativas concretas y viables que garanticen el derecho al trabajo decente de esta población mientras se materializa su tránsito a la formalización en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible número ocho “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”.

En ese orden, el presente trabajo concluye que, a materia de insumo para una adopción definitiva de Política Pública hacia estos vendedores, es fundamental que se tengan en cuenta los siguientes aspectos (i) Fortalecimiento de la asociación de los librereros para garantizar su participación activa en la construcción de políticas públicas, planes y estrategias que los involucren (ii) Apoyo en la cobertura de protección social y ejercicio del derecho de asociación para esta población (iii) Integración gradual de este grupo poblacional en las dinámicas comerciales, culturales y turísticas de la ciudad a través de convenios con entidades públicas (como instituciones educativas) y privadas (como el sector privado y turismo) (iv) Capacitación permanente en materia de creatividad, innovación, emprendimiento, finanzas, inglés básico/intermedio, sistemas y marketing digital, de manera que se logre fortalecer las habilidades de este gremio y empoderar las distintas unidades de venta en un futuro proceso de formalización.

Referencias

- al., T. e. (Mayo de 2019). *Gobernabilidad local en el departamento de Bolívar*. Obtenido de <https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Documento+de+trabajo+N+25+Gobernabilidad+local+en+Bol%C3%ADvar.pdf/3aa7a1ea-76a6-4045-974e-d9f36c30cae8>
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. (s.f.). <https://www.cartagena.gov.co/>. Obtenido de <https://www.cartagena.gov.co/images/2020/BannerP/09122020/Libro%20Blanco%20Salvemos%20Juntos%20a%20Cartagena.pdf>
- Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). (diciembre de 2020). *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Núm. 2094*. Obtenido de Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9955/DTSERU_%20294.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Buraglia, P. (1997). Las varias dimensiones del espacio público. *Bitácora Urbano-Territorial*, 21-26.
- Burbano, A. M. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios*, 185-205.
- Cámara de Comercio de Manizales por Caldas. (2019). *Incidencia de la informalidad laboral sobre la pobreza en las principales ciudades de Colombia*. Colombia: Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Castro, O. (2013). Nivel de cumplimiento en materia de trabajo decente en Colombia . *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* , 1-21.

Concejo Distrital de Cartagena. (12 de junio de 2020). Acuerdo 027 de 2020. *Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020-2023 "Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente"*. Cartagena, Bolívar, Colombia.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (diciembre de 2006). Acuerdo No. 040 de 2006. Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (4 de agosto de 2014). *Acuerdo 010 de 2014*. Obtenido de <http://concejodistritaldecartagena.gov.co/acuerdos-2014/>

Congreso de Colombia. (2 de agosto de 2019). Ley 1988 de 2019. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (31 de Enero de 2012). 3718. *Política Nacional de Espacio Público*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (5 de Abril de 2017). Sentencia C - 211 de 2017. *M.P. Ivan Humberto Escrucería Mayolo*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (22 de Octubre de 2019). *Sentencia C - 489 de 2019*. Obtenido de M.P. Alberto Rojas Ríos : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-489-19.htm>

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (10 de junio de 2022). Obtenido

de

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_jul21_sep21.pdf

Dirección Administrativa de Apoyo Logístico, Alcaldía Mayor de Cartagena. (23 de mayo de 2022). AMC-OFI-0068008-2022 - Respuesta a petición EXT-AMC-22-0036027. Cartagena, Bolívar, Colombia.

El Universal. (06 de septiembre de 2019). *El Universal*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/cines-la-matuna-12-anos-en-manos-del-distrito-y-aun-no-se-hace-nada-con-el-CE1688501>

El Universal. (3 de mayo de 2022). Polémica por nuevo decreto que busca cobrar por el espacio público. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/polemica-por-nuevo-decreto-que-busca-cobrar-por-el-espacio-publico-DD6498533>

Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (17 de octubre de 2012). Acta de sorteo para adjudicación de módulos de venta en el Parque Centenario. Cartagena, Bolívar, Colombia.

Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (26 de septiembre de 2011). Acta de compromiso entre el Distrito de Cartagena- Gerencia de Espacio Público y Movilidad y los miembros representantes de los vendedores estacionarios de libros asociados en COOLICAR. Cartagena, Bolívar, Colombia.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (25 de noviembre de 2013). Acta de entrega material de 14 módulos para actividades de venta y servicios en el Parque del Centenario. Cartagena, Bolívar, Colombia.

Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (24 de febrero de 2022). AMC-OFI-00022207-2022 - Respuesta a solicitud EXT-AMC-22-000-7656. Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.

Gerencia de Espacio Público y Movilidad, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (18 de abril de 2022). AMC-OFI-0049116-2022 -Respuesta a solicitud EXT-AMC-22-0035314. Cartagena, Bolívar, Colombia.

Guataquí, R., García, S., & Rodríguez, A. (2010). El perfil de la informalidad laboral en Colombia. *Perfil de coyuntura económica*, 99-115.

Herazo, L., & Valencia, H. (2016). Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político. *Reflexión Política*, 144 - 157.

Ley 1801 . (29 de Julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1077 de 2015 . *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobierno de Colombia .

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Ministerio del Trabajo de Colombia. (16 de mayo de 2022). *Decreto 801 de 2022*. Obtenido de

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20801%20DEL%2016%20DE%20MAYO%20DE%202022.pdf>

Ordoñez, I. (Julio de 2019). *Lineamientos para la formulación de un plan estratégico de uso, protección y sostenibilidad del espacio público en el centro histórico del Distrito de Cartagena*. Obtenido de

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45243/ARTICULO%20NATALIA%20-%20%20CORRECCIONES%20%20%20TUTORA%2010%20DE%20JULIO%20DE%202019%20DEFINITIVO.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Economía Informal y Trabajo Decente: Guía de recursos sobre políticas*. Obtenido de La transición hacia la formalidad: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_220323.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *El trabajo decente para el desarrollo sostenible*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Organización Internacional del Trabajo. (S.F.). *El trabajo decente y la economía informal*.

Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229449.pdf

Piñero, A. (2020). Objetivo de desarrollo sostenible número 8: trabajo decente y crecimiento económico. *Trabajo fin de máster - Especialidad: Derechos Humanos*. La Coruña, España: Universidad de Coruña.

SECOP I. (10 de diciembre de 2018). *GEPM-02-008-2018*. Obtenido de https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-13-8749861&g-recaptcha-response=03AGdBq24zFtj_igvu2mul9VIFeVJfyP5ozdMsUVdC3sT3XnImyGiJmu5H8p0psqxx_DbGkakylBqU0-fjoCOwNjKqpOo7mMcKWJFTZ-bgGCgnN_swGYatwE8g4YkTt5ilYAnV4QCTICN9Q96HJDj

Sentencia T-607/2015, T-607/2015 (Corte Constitucional de Colombia 21 de septiembre de 2015).
Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-607-15.htm>

Sentencia T-729/2006, T-729/2006 (Corte Constitucional de Colombia 25 de agosto de 2006).
Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2006/T-729-06.htm>

SIA OBSERVA. (13 de 12 de 2018). Obtenido de https://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/cto_ficha_resumen_guess.aspx?idc=2942903&ide=5c10c863-55af-4fd8-a9f1-fabab8bc5f8c

Universidad Externado de Colombia. (2018). *Corrupción en Colombia - Tomo I: Corrupción Política y Sociedad*. Obtenido de

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

<https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/epubreader/corruptin-en-colombia-tomo-i-poltica-y-sociedad>

Universidad Externado de Colombia. (1 de febrero de 2018). *Corrupción en Colombia - Tomo II:*

Enfoques Sectoriales Sobre Corrupción. Obtenido de

<https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/epubreader/corruptin-en-colombia-tomo-ii-enfoques-sectoriales-sobre>

Vásquez, J., & Agudelo, C. (2021). *Informalidad en Colombia 2000-2020. Un análisis histórico*

dentro de un contexto pandémico. Obtenido de

<https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/30037/Informalidad%20Laboral%202000%20-%202020.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Anexo 1. Producto práctico

Consultar el siguiente link:

<https://drive.google.com/file/d/1HK01ObUIYgpwfcYAG18EoPZe5S3kakTm/view?usp=sharing>

Anexo 2. Observaciones a problemáticas identificadas en ejercicios participativos por parte de expertos – parte 1

Problemáticas identificadas	Observaciones Hacienda	Observaciones Tu Cultura	Observaciones Innpulsa	Observaciones Sec de Participación
1. Convenio de Editoriales y colegios (Pines de editoriales)	Manifiesta que en esto la Sec de Hacienda no tiene capacidad de incidencia.	Desconoce la problemática	Los librereros son solo intermediarios	Considera que es un problema pero que no es tan grave porque no puede evitarse, y que además él es padre de familia y cuando él compra los libros del plan de lector lo hace a los librereros. Comenta que ellos deben tener iniciativa, avanzar, tener contactos con las asociaciones de padres de familia entre otros.
2. Incumplimiento de promesas por parte de las entidades distritales	Desconoce promesas realizadas	Es importante entender que venimos de un proceso histórico donde están comunidades se han sentido excluidas “Traumas colectivos” y el hecho de no hacerlos parte de y no generar acciones importantes con ellos y llevarlos en un acompañamiento continuo hace que se sientan así.	Desconoce promesas hechas, pero califica por la percepción de confianza que siente hacia las entidades	Desconoce, pero manifiesta que debe ser verdad (Por la desconfianza generalizada en las instituciones), y que sería importante crear una mesa permanente de gestión, que las soluciones son lentas, pero se debe insistir.
3. Abandono Institucional	El abandono está relacionado con el incumplimiento de promesas, pero desconoce esta	Manifiesta que esto está relacionado con el punto anterior.	No existe política pública	Manifiesta que no tendría objetividad para calificar este punto pero que es una percepción de ellos, en ese sentido da una calificación de 3/5.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

	información y no podría calificarla			Cuenta que desde la Secretaría de Participación tienen un programa que se llama viernes de escucha en la mañana desde las 7 a.m., donde se dedican a escuchar a las personas, porque a veces se necesita eso, escuchar y a partir de allí trabajar.
4. Conflictos con la Gerencia de Espacio público (ventas de artesanías, mejoras de los módulos)	Es un problema de inconformidad sobre el cumplimiento de los acuerdos que existen, pero no puede ser un problema cumplir la norma sino más bien la inconformidad que sienten respecto a esta.	Manifiesta que le parece absurdo porque si realmente se quiere generar un proceso importante de corredor cultural se necesita embellecer el sitio.	Desconoce	Manifiesta que es un asunto de concertación de la población de librerías con la Gerencia de Espacio Público. No califica este punto.
5. Bajo flujo de visitantes	No podría dar una opinión al respecto porque no frecuenta mucho el parque.	No está tan de acuerdo porque eso siempre está moviéndose, en temporada más pero siempre hay flujo.	Deben crear mecanismos para conseguir flujo de visitantes	Considera que ellos deben esforzarse por innovar, hacer más actividades y promover la visita al parque.
6. No se permite la venta de artículos diferentes a libros	Deben cumplirse los acuerdos establecidos. Califica su inconformidad, pero los acuerdos deben cumplirse.	Debe haber un equilibrio porque ellos no pueden convertir ese espacio en un marcenar, por ejemplo, de cosas chinas. Si van a vender cultura que sean cosas hechas culturalmente, nada chino, y, además, los libros deben ser lo más importante.		Manifiesta que es un tema legal de cumplimiento de los acuerdos pactados. En este sentido, no califica esta problemática.
				Manifiestan que ellos deben innovar y ver el internet como una oportunidad.
7. Internet / Virtualidad	Considera que no es un problema, no se puede obligar a las personas a no acceder a estos productos por internet.			

Fuente: Elaboración propia

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

Anexo 3. Observaciones a problemáticas identificadas en ejercicios participativos por parte de expertos – parte 2

Problemáticas identificadas	Observaciones Escuela Taller	Observaciones Corpoturismo	Observaciones Corporación Canal del Dique	Observaciones Cámara de Comercio
1. Convenio de Editoriales y colegios (Pines de editoriales)	Ellos tienen que articular y gestionar si quieren ser incluidos en este proceso de venta de libros escolares.	Los librereros tienen que reinventarse de acuerdo con la realidad actual	Es una problemática de intereses que afecta a los informales y minoritarios. Considera que su gran problema es la informalidad y no darle alternativas al modelo de negocio.	Considera que ha sido una problemática grande para ellos.
2. Incumplimiento de promesas por parte de las entidades distritales	Esto no ha sido solo con los librereros si no con otras comunidades precisamente por el cambio de alcaldes y funcionario que se produce esta desconfianza, abandono e incumplimiento de procesos.	Desconoce las promesas hechas	Ha leído en periódicos noticias de relacionadas con la Alcaldía y librereros que se han hecho gestiones mínimas que al final no tienen gran resonancia.	Desconoce promesas realizadas.
3. Abandono Institucional			Lo anterior aplica para el abandono.	Califica por percepción puesto que desconoce las problemáticas.
4. Conflictos con la Gerencia de Espacio público (ventas de artesanías, mejoras de los módulos)	Manifiesta que, al momento de incluir otros productos como artesanías, pierden su naturaleza como librereros. Para el tema de las mejoras considera que deben tener acercamiento con la GEPM para estas acciones.	Las condiciones sobre las cuales se dan los permisos de espacios públicos son claros y cualquier actividad distinta genera acciones por parte de la entidad competente	Manifiesta que mientras no haya un nuevo acuerdo deben respetar lo acordado.	Desconoce la problemática
5. Bajo flujo de visitantes	Considera que no tienen bajo flujo de visitantes si no que es la metodología que		Manifiesta que considera que sigue siendo un tema de pérdida de interés por la lectura, de que	Considera que ya se está nivelando el turismo y también hay paso de nativos de Cartagena.

FORMALIZACION DE LIBREROS DE CARTAGENA EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD POLITICA

	usan para jalonar a los clientes		alguna población, especialmente la más joven no los conoce	
6. No se permite la venta de artículos diferentes a libros		No debería ser un problema porque es la determinación que ha dado la autoridad para el uso de ese espacio público.	Deben redimensionar el alcance de su negocio.	Manifiesta que debería ser iniciativa de los librereros atraer a los visitantes.
		Si bien la digitalización de la información ha disminuido la venta de libros, el internet también representa una ventaja para la difusión de su actividad.	Deben respetar los acuerdos pactados	Deben estar regulado los productos que vendan.
7. Internet / Virtualidad			Manifiesta que ha sido una afectación a nivel general a todas las bibliotecas. Replantear el modelo de negocio y usar el internet como una herramienta a favor.	Ellos pueden tener iniciativa y usar el internet como una herramienta.

Fuente: Elaboración propia