



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**

**Estudio para definir y caracterizar la informalidad en 8 sectores
seleccionados del Programa de Transformación Productiva**



**RESUMEN EJECUTIVO
*SISTEMA MODA***

**Consultoría elaborada para Bancóldex – PTP
Diciembre de 2013**

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	4
2.1	Fases.....	4
3.	PRINCIPALES RESULTADOS SECTORIALES DEL SECTOR MODA.....	5
3.1	Características de la cadena (eslabones)	5
3.2	Determinantes y causas de la informalidad en el sector.....	6
3.2.1	Determinantes de la informalidad empresarial.....	6
3.2.2	Determinantes de la informalidad laboral	7
3.2.3	Determinantes de la informalidad productiva	8
3.3	Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del sector	8
3.3.1	Informalidad empresarial	8
3.3.2	Informalidad laboral.....	10
3.3.3	Informalidad productiva.....	11
3.4	Principales problemas del sector.....	11
4.	RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	13
4.1	Temas transversales.....	13
4.1.1	Marco institucional.....	13
4.1.2	Creación de la cátedra de formalización	14
4.1.3	Estadísticas	15
4.1.4	Financiamiento y cooperación técnica.	17
4.1.5	Reducción de los impuestos a la nómina.....	17
4.1.6	Tarifas del registro mercantil.	17
4.1.7	Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades	19
4.1.8	Recomendaciones de mejoramiento de las campañas de intervención que actualmente realiza la Dirección de Formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Hoy a cargo de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa).....	21
4.2	Temas sectoriales	21
4.2.1	Acciones sectoriales	22
4.2.2	Creación y consolidación de clústeres regionales de moda alrededor de marcas fuertes 22	
4.2.3	Creación de una marca única colectiva de productos de la hilatura y la confección. 23	
4.2.4	Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.	24
4.2.5	Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.	25

1. INTRODUCCIÓN

Bancóldex, como administrador del Programa de Transformación Productiva, dada la importancia que tiene la formalización en la productividad y competitividad de las empresas, decidió realizar un estudio prospectivo que permita definir y caracterizar la informalidad en 8 sectores de los 16 sectores que forman parte de este Programa.

Los sectores escogidos para el análisis son los siguientes:

1. Carne Bovina
2. Palma, Aceites, Grasas Vegetales y Biocombustibles
3. Camaronicultura
4. Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica
5. Sistema Moda (incluye, cuero calzado y marroquinería)
6. Terciarización de Procesos de Negocio – BPO&OP.
7. Software & Tecnologías de la Información
8. Turismo de Salud y Bienestar

Consecuente con lo antes mencionado, Bancóldex publicó unos términos de referencia para la selección de un contratista para la realización de este estudio, habiendo sido escogida la Universidad Sergio Arboleda para llevarlo a cabo.

En los Términos de Referencia se establecen los siguientes objetivos de la investigación:

1. Inventario de empresas informales de cualquiera de los 8 sectores seleccionados y conocer las causas de su informalidad, sus fortalezas, sus debilidades y sus necesidades.
2. Identificar características de las diferentes formas de informalidad, según los segmentos en que se encuentren (empresas grandes, medianas y/o pequeñas).
3. Identificar principales determinantes de la informalidad, las razones por las cuales ciertos actores del sector asumen su actividad de manera informal y plantear recomendaciones que contribuyan a superar dichas condiciones.
4. Identificar los principales retos que deben superar las empresas para su formalización y aportar los insumos para el diseño de una oferta de servicios por parte del Estado.
5. Hacer un estudio prospectivo (con cifras y estadísticas) del impacto positivo que podría tener la adopción de tales recomendaciones sobre la competitividad del aparato productivo colombiano, sobre la generación de empleo y el incremento de exportaciones, en particular, con relación a los 8 sectores seleccionados.
6. Identificar a través de un benchmark internacional, estrategias de formalización empleadas en por lo menos 3 países, para cada uno de los 8 sectores seleccionados, eligiendo 2 o 3 estrategias por país que puedan ser imitadas en Colombia para promover la formalización.
7. Presentar recomendaciones en materia de política pública para incentivar e incrementar la formalización sobre la base de análisis y justificaciones jurídicas y económicas, este análisis debe incluir una hoja de ruta para la implementación de esta estrategia.

La consultaría se inició el 13 de octubre de 2012, fecha de legalización del contrato de consultoría, y sus objetivos, según los Términos de Referencia, se realizan en tres fases.

2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.

2.1 Fases

Fase 1. Diagnóstico y análisis de informalidad

Este diagnóstico consistió en recoger la información secundaria que existe sobre la informalidad, teniendo como punto de partida las entrevistas a los gremios de cada sector, estudios existentes y estadísticas disponibles. Por lo tanto, esta primera fase adquirió un enfoque cualitativo, descriptivo y exploratorio. A su vez, esta fase fue dividida en dos etapas, la primera para Carne Bovina; Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica; Palma Aceites, Grasas Vegetales y Biocombustibles y el sector Moda (textiles, confecciones, diseño y moda) (Entregables 1A) y la segunda para Software y Tecnologías de la Información; Tercerización de procesos de negocios BPO&O; Turismo de Salud y Turismo de Bienestar; Camaronicultura y Moda (cuero, calzado y marroquinería). (Entregables 1B)

Fase II. Estudio y recomendaciones sectoriales con base en información primaria y secundaria.

Con base en la información secundaria recogida en la Fase I y en la información primaria recogida en esta Fase, se identificaron los problemas y las causas de la informalidad, lo que permite formular un conjunto de recomendaciones para combatir la informalidad en cada uno de los sectores. Dichas recomendaciones se encuentran contenidas en un Plan de Acción, en donde se indican las medidas que deben adoptarse para implementar las recomendaciones y las herramientas o indicadores para el seguimiento y evaluación de las mismas. Igualmente las acciones específicas que deben desarrollar las actividades relacionadas con la formalización y la realización de campañas de intervención y trabajo “uno a uno”.

Esta Fase tuvo por lo tanto un enfoque cualitativo y explicativo, pues su objetivo, más allá de cuantificar, consiste en identificar las diferentes manifestaciones de la informalidad a partir de las opiniones de empresarios, líderes, gremios y autoridades de cada sector. El trabajo de campo, para la recolección de la información primaria, estuvo a cargo de la firma DATEXCO y contó con 280 encuestas presenciales a empresarios formales e informales, al igual que un total de 24 entrevistas a los diferentes gremios, líderes y autoridades de los 8 sectores analizados.

Esta Fase se desarrollo en dos etapas con dos Entregables: 2A y 2B, con la misma distribución de los sectores que se hizo en la Fase I.

Fase III. Documento final

Esta Fase cuenta con un Resumen Ejecutivo unificado, donde se recogen los análisis y las recomendaciones de las Fases I y II, un Benchmark Internacional para conocer las experiencias de otros 3 países para cada sector que puedan ser imitadas y un Foro para presentación de los resultados.

2.2 Fuentes de información y metodología

La recopilación de la información secundaria de la Fase I provino principalmente de la información que aporta la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (GEIH) 2011 y la información suministrada por los gremios y el Programa de Transformación Productiva.

La recopilación de la información de la Fase II se basó, principalmente, en el resumen de la información secundaria presentada en la Fase I, y en la información primaria, obtenida en la Fase II, a través de la aplicación de encuestas y preguntas a profundidad realizadas por la firma especializada DATEXCO.

Para el levantamiento de la información primaria, el equipo consultor diseñó para cada sector y para cada tipo de empresa, formal e informal, un instrumento tipo encuesta estructurado que incluye la verificación de los criterios de formalidad y la indagación de las causas de incumplimiento de dichos criterios. Este instrumento está dividido en dos grandes grupos, el primero corresponde a las preguntas transversales o comunes a todos los sectores analizados en el estudio y el segundo a las preguntas específicas para el sector.

El estudio utiliza un muestreo no probabilístico bajo el método de estudio caso. Técnicamente un estudio caso, a diferencia de un estudio probabilístico, aunque responde a la población expuesta en el estudio, no es extrapolable al universo, lo que no quiere decir que no lo explique, aunque no sea comprobable científicamente. Es un método válido y validado por la comunidad científica internacional, que corresponde a las condiciones propias del desarrollo de la investigación.

Adicional a la recolección de información cuantitativa, se aplicó en cada sector un total de tres entrevistas a profundidad a líderes o autoridades relacionados con el sector.

3. PRINCIPALES RESULTADOS SECTORIALES DEL SECTOR MODA

3.1 Características de la cadena (eslabones)

Se identificaron las siguientes actividades económicas, con sus respectiva Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), para el análisis de la informalidad de dicho sistema:

Sector primario: Preparación e hilatura de fibras textiles (CIIU 1710), tejedura de productos textiles (CIIU 1720), acabado de productos textiles no producidos en la misma unidad de producción (CIIU 1730), confección de artículos con materiales textiles no producidos en la misma unidad, excepto prendas de vestir (CIIU 1741).

Sector secundario: Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo (CIIU 1750), fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel (CIIU 1810).

Sector terciario: Comercio al por mayor de productos textiles y productos confeccionados para uso doméstico (CIIU 5131), comercio al por mayor de prendas de vestir, accesorios de prendas de vestir y artículos elaborados en piel (CIIU 5132), comercio al por menor de productos textiles en establecimientos especializados (CIIU 1710) (CIIU 5232), comercio al por menor de prendas de vestir y sus accesorios (incluye artículos de piel) (CIIU 5233).

3.2 Determinantes y causas de la informalidad en el sector

La principal debilidad del sistema moda, y la evidencia más grande de su frágil estructura, es el nivel de informalidad del sector. El mercado está dominado por pocos y grandes grupos empresariales y a la vez existen muchos y pequeños grupos familiares con talleres aislados con operación a pequeña escala, cuya herencia cultural considera la formalización como un riesgo para su subsistencia y en donde la capacitación es a través de la experiencia y no académica o profesional. En particular para el caso de la confección, los lazos entre estos pequeños productores y las grandes superficies de comercialización son escasos y son ellos mismos quienes de manera informal realizan la comercialización de sus productos.

La percepción de empresarios expertos del sector, señala la gran preocupación que tienen los empresarios frente a la capacidad que tiene el sector en el marco de los Tratados de Libre Comercio –TLC–. Existe una visión un poco pesimista pues sugieren que la competencia extranjera es desleal y poco controlada y, dada la debilidad de la estructura del sistema, son pocas las empresas que están realmente preparadas para la competencia.

Por otra parte, se evidencia que la industria de la confección se caracteriza por la actividad de múltiples y pequeños talleres cuyos propietarios son grupos familiares que tienen poca o ninguna formación en emprendimiento y que muchas veces operan bajo la figura de contratación a destajo, en donde no existe un contrato formal de trabajo y por lo tanto no hay pago de los correspondientes aportes a seguridad social de sus trabajadores. Adicionalmente ven en la formalización un riesgo a su forma de vida y costumbres. Se evidencia entonces una barrera evidentemente cultural a la actividad empresarial formal.

Un factor de riesgo común es el alto grado de exposición que los cuatro eslabones tienen a la competencia externa, en particular se destaca la fuerte competencia para la fabricación de hilaturas y textiles, lo que ayuda a explicar la contratación a destajo y la fuerte informalidad laboral de este eslabón en particular, y la alta exposición a la que se enfrenta la confección. Los expertos señalan que un factor clave para la sobrevivencia y formalización del sector, es lograr afrontar y aprovechar de manera exitosa la exposición a nuevos mercados. Esto, según su percepción, es sólo posible mediante un proceso de acompañamiento, formación y recambio tecnológico a través de la participación de gremios, cámaras y por supuesto el Gobierno.

Finalmente, es importante mencionar el poco conocimiento que los empresarios, tanto formales como informales, tienen de las instituciones e instrumentos de política ya existentes que podrían brindar el acompañamiento necesario para hacer de su actividad un negocio rentable y productivo y por tanto al sector menos informal. En el caso de la Ley de formalización y primer empleo, debido al desconocimiento de la misma, los empresarios ven difícil su implementación así como la apropiación de sus beneficios. En este mismo sentido, pocos conocen los alcances e instrumentos que para la formalización tiene la nueva reforma tributaria o Ley 1607 de 2012. Aun así, los pocos que la conocen reconocen que puede ayudar al flujo de caja de las empresas, pero que los realmente beneficiados son aquellos con márgenes bajos de utilidad.

3.2.1 Determinantes de la informalidad empresarial

El alto costo asociados con la obtención del registro mercantil y el registro para facturación necesarios para llevar a cabo una actividad industrial, es uno de los principales factores que los incentivan a no tomar la decisión de formalizarse. A pesar que el 73% de los empresarios informales encuestados informa tener el RUT, sólo el 53% de estos manifiestan estar registrados ante

la Cámara de Comercio respectiva y tener registro mercantil. Esto les imposibilita el acceso al sistema financiero, les incrementa la dificultad para contratar, y les bloquea el acceso a servicios de desarrollo empresarial y la posibilidad de agremiación.

Para la mayoría de los empresarios informales del sector, llevar a cabo una actividad industrial formal es un riesgo pues el perfil de la informalidad les permite de alguna forma asegurar su subsistencia. Existe un lastre cultural muy fuerte que ve la persistencia del *statu quo* como la mejor forma de continuar con una tradición empresarial familiar, cuya herencia cultural es la **cultura empresarial de subsistencia** y en donde la capacitación es a través de la experiencia y no académica o profesional.

En última instancia, se encuentra la alta **vulnerabilidad a la competencia externa y contrabando**. El escenario de libre comercio y la influencia del contrabando, hace vulnerable al pequeño empresario del sistema moda. En particular en el primer eslabón de la cadena se ha presentado una fuerte pérdida de competitividad por la creciente dependencia de materia prima importada. Mientras persista una balanza comercial negativa en el eslabón primario de la cadena textil el modelo de crecimiento de la misma seguirá orientado hacia el esquema de maquila. La elevada dependencia de las importaciones de algodón y fibra, sobre todo en los últimos 7 años, es un factor que tiene una incidencia directa sobre el resto de la cadena textil. Cerca del 60% de las materias primas necesarias para la producción en los diferentes eslabones de la cadena (fibras, hilados y filamentos, textiles y confecciones) son importados. En parte esto ayuda a explicar la contratación a destajo y la fuerte informalidad laboral de este eslabón en particular. Aun así la confección está también significativamente expuesta.

3.2.2 Determinantes de la informalidad laboral

Los resultados de las preguntas a profundidad realizadas a los empresarios informales, muestran que lo que consideran **altos costos laborales son un gran determinante para el no pago de las contribuciones de seguridad social y contribuciones parafiscales**, lo cual indica que hay una gran relación entre la presencia de informalidad laboral e informalidad empresarial.

Más allá de los costos, **la idea de subsistencia hace que el empleado no exija los derechos que le ofrece la ley**. Es así como, según percepción de los empresarios informales encuestados por DATEXCO, éstos consideran que sus empleados no solicitan el pago de seguridad social pensando en los posibles costos que ellos deben asumir, y además manifiestan el temor de los empleados a no ser contratados si realizan la solicitud a su empleador. En este mismo sentido, la mayoría de los encuestados formales e informales, consideran que el empleado que llega a la empresa informal lo hace por necesidad y está dispuesto a aceptar las condiciones de no cumplimiento de las obligaciones de ley. La mentalidad de subsistencia se refleja también en la alta rotación del empleo de baja productividad. Para algunos de los empresarios informales que no hacen aportes al sistema de seguridad social, la alta temporalidad del trabajador no incentiva al empresario a gestionar los aportes.

Por otra parte, la **ausencia de educación y el escaso vínculo entre los programas de capacitación y las necesidades de la industria son determinantes relevantes de la presencia de informalidad en el sector**. De acuerdo con los expertos del sector y sus consideraciones en las preguntas a profundidad, la informalidad laboral es fuerte en el sistema moda debido a los bajos niveles de calificación que se necesitan para trabajar en las pequeñas unidades de producción. Asimismo, consideran que los programas de capacitación actualmente ofrecidos por las instituciones educativas relevantes, no son la respuesta a las necesidades de cambio tecnológico que reclama el sector. La incidencia de los dos determinantes listados, se fortalece por la **falta de control y coordinación por parte de las autoridades de control**.

Por último se identifica como determinante de la existencia de la informalidad laboral la existencia del **régimen subsidiado, el cual se ha convertido en un sistema que puede llegar a desincentivar indirectamente la formalización de empleados en la medida en que al estar cubiertos por éste, el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al régimen contributivo.** En la medida en que sea mayor la cobertura del régimen subsidiado y los empleados no identifiquen un mayor valor agregado en el régimen contributivo, estos últimos seguirán obviando su registro y contribución, y no reclamarán como derecho los pagos de seguridad social y otras contribuciones que debe hacer el empleador.

3.2.3 Determinantes de la informalidad productiva

Los empresarios expertos en el sector, señalan que **pocas empresas cumplen con el procedimiento de registro de marcas en el sistema moda,** lo que indica un riesgo muy fuerte de copia de diseños y utilización fraudulenta de marca. No sólo las pequeñas marcas se ven afectadas por este problema. Inclusive las grandes empresas no registran su marca de forma apropiada ante la SIC, de allí que abren un gran espacio a la utilización indebida de su marca sin riesgos de penalización. La debilidad en el manejo y registro de marcas, incentiva los fenómenos de piratería y contrabando, y la realidad del sector se caracteriza por la **falta de control y fiscalización de las autoridades de control ante estos fenómenos.**

Las prácticas de piratería y contrabando encuentran respaldo continuo en la **falta de educación del consumidor acerca de las consecuencias de comprar calzado y prendas de cuero con utilización fraudulenta de marca o de contrabando.** La constante demanda de estas prendas incentiva la informalidad productiva, así como la empresarial y laboral.

Para otro aspecto de la informalidad productiva del sector sistema moda, la evidencia de la información primaria de la encuesta realizada por DATEXCO, muestra que la mala calidad de algunos de los productos del sector, especialmente en la producción informal, se debe al **incumplimiento de las regulaciones básicas en seguridad industrial para llevar a cabo la actividad industrial.**

3.3 Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del sector

3.3.1 Informalidad empresarial

La definición de Informalidad Empresarial, para efectos de la presente consultoría, se ha determinado para las empresas que cumplen con alguna de las siguientes situaciones:

- a) No estar inscrito en el registro mercantil.
- b) No tener RUT.
- c) No facturar conforme con la ley.
- d) No contar con permisos obligatorios de funcionamiento según la actividad que desempeña.

De acuerdo con la información obtenida de la GEIH realizada por el DANE para el 2011, la informalidad empresarial en el sistema moda, es aproximadamente el 20,4%. Esta cifra contrasta con las estimaciones que manejan los empresarios del sector quienes afirman que la informalidad puede estar por encima del 40%, según la encuesta de percepción realizada para la elaboración del plan de negocios del sistema moda. Es necesario tener en cuenta que la GEIH no es representativa a nivel sector, y por lo tanto sus resultados no pueden extrapolarse a toda la población de empresas del sector

moda. El dato de los empresario, si bien responde al amplio conocimiento que estos tienen del sector, tampoco puede extrapolarse a la totalidad del mismo pues no hay un marco muestral definido.

Al realizar una medición a través de la cadena de valor, y dado que la mayor parte de la actividad se lleva a cabo en los eslabones 1 y 3 (empresas del sector primario y terciario), la informalidad empresarial en este gran renglón de la cadena alcanza un valor superior con respecto a aquel de comercialización y distribución. De acuerdo con cálculos hechos con la GEIH 2011, por cada empresa formal que hace parte de los tres eslabones, 0.4 empresas son informales.

Para el sistema moda, como ocurre para la gran mayoría de los sectores, los mayores niveles de informalidad están en las micro, pequeñas y medianas empresas. El tamaño de la empresa está inversamente relacionado con la informalidad empresarial. A partir de la evidencia, la mayor concentración de empresas informales, desde el criterio empresarial, se encuentran en el segmento de las microempresas.

Mediante la recolección de información primaria a partir de una encuesta diseñada por el grupo consultor y aplicada por DATEXCO a una pequeña muestra de empresarios informales e informales del sector, se les preguntó por los beneficios que le ha traído el hecho de ser informal, habiéndose manifestado los siguientes: la flexibilidad laboral que le permite manejar su propio tiempo; la opción de subsistencia o un modo de emplearse; y la posibilidad de aumentar los ingresos familiares. Los encuestados manifiestan que con la informalidad han mejorado las condiciones socioeconómicas del hogar, lo que permite comprar vivienda, vehículo, entre otros, y consideran como fortaleza la economía que sus clientes encuentran con menores precios de venta, lo cual le permite permanecer en el mercado.

A pesar de la percepción de fortalezas del empresario informal, tanto empresarios informales como formales aceptan que la informalidad perjudica al sector moda en general, pues pone en riesgo la reputación del sector al tener productos con menor calidad que la ofrecida por los formales. Adicionalmente, la informalidad se presenta como desventaja en cuanto a que esta genera presiones a la baja en los precios de los productos textiles. En este mismo sentido, la imposibilidad de acceder al sistema financiero (servicios para empresas), la imposibilidad o dificultad para contratar, la imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y la imposibilidad o dificultad para asociarse a un gremio, aparecen como los inconvenientes que sufren los empresarios que no se encuentran registrados ante cámara de comercio o no poseen RUT.

Reconociendo que la informalidad genera problemas sobre el sector, la mayoría de los empresarios formales encuestados consideran que sus ventas aumentarían más de un 15% si no tuviera la competencia del sector informal. Nuevamente, los empresarios formales reconocen el efecto negativo de la competencia desleal por parte de los informales que hacen imposible la competencia vía precios.

Adicionalmente, existe una sanción que el mercado pueda dar a los productos que no cumplen con los criterios de calidad o mínimos de comercialización, que aunque con mayor probabilidad son originados en la actividad informal, termina afectando la reputación del sector en general. Esto puede implicar una disminución de las ventas o del volumen de comercialización de este sector, y como un problema adicional, se llega a una situación en la cual, la calidad deja de ser importante para el cliente y por consiguiente el precio se convierte en la variable determinante al momento de decidir el consumo.

Lo anterior termina obligando a la empresa formal, por condiciones de competencia, a disminuir los estándares en respuesta a las condiciones del entorno, siendo así sancionado con una pérdida de reputación en el segmento de mercado que ha conservado. En el primer caso, el costo reputacional lo asume el sector informal vía disminución de clientes, mientras que en el segundo caso el costo sobre la imagen y reputación lo asume la empresa formal, llevando a una pérdida de clientes o demanda.

3.3.2 Informalidad laboral

La definición de informalidad laboral, para efectos de la presente consultoría, se ha determinado para los trabajadores que cumplen con alguna de las siguientes situaciones:

- a) No cumplir con obligación de aportes a la seguridad social
- b) No cumplir con la regulación de salario mínimo

En Colombia, para el sistema moda, de acuerdo con la información obtenida de la GEIH 2011, y teniendo en cuenta la anterior definición de informalidad laboral, se encuentra un foco considerable en el sector terciario, donde por cada empleo formal se está generando 4,8 puestos informales. En el sector primario la relación es de 3,6 empleos informales por cada empleo informal. En cuanto al grupo de independientes, el 40,1% de la informalidad está concentrada en el sector primario y secundario, mientras que el restante 59,9% lo concentra en el sector terciario. La mayor concentración de empresas informales, desde el criterio laboral, se encuentran en el segmento de las microempresas.

Son pocos los trabajadores clasificados como cuenta propia, que están vinculados a la totalidad de sistemas de seguridad social, sin embargo, cuando el análisis se concentra únicamente en el aseguramiento en salud, el 82% de estos trabajadores afirma estar cubierto, de los cuales el 62% se encuentra en el régimen contributivo, 34% en el régimen subsidiado y el 4% es parte de un régimen especial. En el caso de los empleados, el 91% se encuentra afiliado al sistema de salud, de los cuales el 61% está afiliado al régimen contributivo, el 37% al régimen subsidiado y el restante 2% hace parte de un régimen especial, o simplemente no sabe o no responde la pregunta respectiva en la encuesta. El alto nivel de informalidad laboral se fundamenta entonces en el bajo nivel de aseguramiento por parte del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y el sistema de aseguramiento de riesgos profesionales.

El cuestionario de las encuestas realizadas por DATEXCO a una sub-muestra de empresas informales y formales del sector, incluyó una batería de preguntas adicionales para averiguar el porcentaje de afiliación a los diferentes subsistemas de la seguridad social. Se encontró que sólo el 20% de los empresarios informales entrevistados tienen afiliados a sus empleados al sistema de seguridad en salud. Entre estos, el 75% afirma que los altos costos que implica para la empresa el pago de aportes a salud, es la principal causa para no cumplir con este requisito, y el 50% aprovecha la cobertura del régimen subsidiado. En el caso de los empresarios formales encuestados, el 100% tiene a sus trabajadores afiliados al subsistema de Seguridad Social en Salud.

La informalidad tiene un impacto negativo sobre la generación de empleo y la calidad del mismo debido a que operan en una escala inferior a la óptima. Es fundamental entonces, crear conciencia de que existen costos a la formalidad en Colombia que podrían reducirse. Estos costos incluyen el exceso, diseño poco técnico y complicación de los tributos en Colombia, incluyendo los impuestos a la nómina.

En lo que respecta al tipo de contratación en el sector, el 44% de las personas que laboran en los diferentes eslabones de la cadena de producción, transformación y comercialización del sistema moda no tienen un contrato para la realización del trabajo, según la información obtenida de la GEIH 2011.

3.3.3 Informalidad productiva

La presencia de informalidad productiva se presenta cuando:

- a) Se realizan prácticas violatorias del régimen de propiedad intelectual, particularmente en materia de marcas, derecho de autor y patentes, y
- b) No se cumplen con los estándares obligatorios de calidad de producto contenidos en medidas sanitarias y reglamentos técnicos.

A partir del trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, el 56% de los empresarios encuestados no cuentan con registro de la marca de sus productos y el 50% de este grupo explica que no ve necesario tomar esta medida. Por otro lado, el 44,4% de los encuestados consideran que en el sector moda no se utilizan o se han utilizado marcas de manera indebida para vender informalmente, frente al 33,3% que manifiesta que si se hace. Este grupo último grupo, comenta que el hecho de que no está prohibido usar cualquier marca y la falta de las autoridades, son las principales razones para que se presente este manejo indebido de marcas en el sector. Se manifiesta que en ocasiones el empresario dueño de la marca no hace esfuerzos para protegerla, y que el alto volumen de comercialización hace que no sea perceptible para este empresario formal controlar el manejo de su marca. El restante 22,2% de los formales no sabe si se presenta o no un manejo indebido de marcas para vender informalmente.

Las prácticas violatorias en materia de marcas, denominada principalmente como “piratería” proviene de dos fuentes, las cuales son la producción doméstica de textiles, y la importación (contrabando) de prendas de vestir tanto originales como no originales, dado que el contrabando en el sector es también de productos originales (subfacturados o bajo contrabando técnico) y la importación de prendas de vestir no originales puede cumplir con las normas aduaneras. Dos explicaciones fundamentales tienen estas prácticas. En primer lugar el no registro de las marcas ante la SIC, lo cual hace difícil la tipificación del delito ante la justicia colombiana, dado que al no tener dichos registros se imposibilita el seguimiento y control de las autoridades; y en segundo lugar, la falta de control y fácil evasión de los controles aduaneros por parte de la DIAN. En el primer caso la informalidad productiva fruto de estas prácticas se asocia a la informalidad empresarial y laboral tanto en el eslabón de producción como en el de comercialización, mientras que en el segundo caso se evidencia una fuerte relación de la informalidad productiva con la informalidad empresarial y laboral en el eslabón de comercialización.

En cuanto al cumplimiento de los estándares de calidad del producto, cumplimiento de medidas ambientales y reglamentos técnicos, el 100% de los encuestados formales y el 80% de los informales responden de forma afirmativa.

3.4 Principales problemas del sector

A partir de la existencia de los tres tipos de informalidad del sector, el análisis propuesto en esta consultoría permite identificar una serie de problemas listados a continuación:

Empresarial:

- Percepción de altos impuestos y costos de la formalización.
- Urgente necesidad de acompañamiento y formación de los pequeños empresarios, así como de acceso a recursos financieros.

- Seguimiento continuo y la creación de una conciencia de empresario a través de la formación y capacitación, para dejar atrás el fuerte lastre cultural que juega un papel clave en la decisión de no formalizar la actividad.
- Los expertos señalan que un factor clave para la sobrevivencia y formalización del sector, es lograr afrontar y aprovechar de manera exitosa la exposición a nuevos mercados. Esto, según su percepción, es sólo posible mediante un proceso de acompañamiento, formación y recambio tecnológico a través de la participación de gremios, cámaras y por supuesto el Gobierno.
- Desconocimiento de la oferta institucional del estado relacionada con los programas diseñados para combatir la informalidad.

Laboral:

- La percepción de altas contribuciones sociales en forma de pagos a la seguridad social y contribuciones parafiscales se percibe como uno de los principales determinantes de la informalidad laboral en cualquier sector, sin embargo debe entenderse que es la escala y la productividad de la actividad económica la que hace que el valor relativo de estas contribuciones frente a la capacidad de generación de ingresos de los pequeños empresarios y sus trabajadores sea alto.
- Personal con baja calificación asociado a unidades pequeñas de producción sin innovación o adaptación tecnológica.
- Fuertes diferencias entre las necesidades de capacitación de la fuerza laboral y la oferta de programas de capacitación.

Productiva:

- Bajos niveles de registro de las marcas ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Es necesario crear el compromiso de crear y preservar una propia marca como símbolo y reconocimiento en el mercado.
- Debilidad en el control y fiscalización de la producción “pirata” y el contrabando por parte de la DIAN, la SIC, y otros entes de control.

Esta problemática a su vez, hace necesario que los empresarios informales del sector sistema de moda, superen una serie de retos para adoptar de forma competitiva un papel protagónico en el sector: (i) abandonar su tradición empresarial de producción de subsistencia y generación de ingresos familiares, y adoptar una visión empresarial moderna de generación de valor agregado y riqueza; (ii) reconocer los beneficios de la informalidad como beneficios de corto plazo y corta duración, frente a aquellos que la formalización le ofrece para el mediano y largo plazo, los cuales le permitirán generar ingreso y riqueza por encima de los niveles de subsistencia; (iii) ver la adaptación y/o innovación tecnológica como una necesidad para incrementar su escala de producción y reducir sus costos de producción y así reducir la percepción relativa de alto costo de la formalización en lo referente a registro mercantil y otras condiciones legales necesarias, así como en lo referente a las contribuciones de seguridad social y aportes al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar; (iv) ver en la capacitación adecuada de su personal a cargo como un complemento necesario de su proceso productivo y de generación de riqueza; y (v) sentirse identificado con la creación de una propia marca y referente del know how de su producción, la cual debe registrar debidamente ante la autoridad competente.

4. RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO

De las entrevistas y preguntas a profundidad resulta claro que para la mayoría de las empresas y personas entrevistadas la informalidad no es su principal preocupación y por esta razón evalúan la labor de estas entidades con base en sus prioridades, que en muchos casos no son las que ellas están desarrollando. Así, por ejemplo, para el sector de la Palma el principal problema para los entrevistados es la ilegalidad (contrabando, lavado de dólares, falta de protección arancelaria adecuada). Para el sector de Carne Bovina, la ilegalidad también es el principal problema. Para el sector moda la competencia desleal extranjera. Para el sector de Artes Gráficas el principal problema es la piratería.

Igualmente de las respuestas a la encuesta y a las preguntas a profundidad se concluye que la mayoría de los empresarios, tanto informales como formales, manifiestan, en su mayoría, el desconocimiento de los programas existentes y de la labor de las entidades encargadas de desarrollarlo.

Otro hecho sobresaliente de la información secundaria y primaria recogida durante la investigación es la proliferación de entidades y programas relacionados con la formalización y la falta de una política articuladora de los mismos. Ello se refleja en los múltiples esfuerzos que vienen haciendo distintas agencias públicas sin mayor coordinación entre ellas y sin lograr sinergias entre estos esfuerzos.

Las políticas, acciones y programas para lograr una mayor formalización son, en la mayoría, de carácter general, y, por tanto, impiden realizar acciones específicas para cada sector y región, olvidando que la informalidad reviste características diferentes en cada uno de ellos. Estas deficiencias se evidencian especialmente en materia estadística, ya que las encuestas que realiza el DANE no solo no son sectoriales sino que tienden a identificar objetivos distintos a la formalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone establecer una estrategia sectorial y regional que llegue más cerca de los sectores del Programa de Transformación Productiva. Esa estrategia debe contemplar temas comunes (transversales) para todos los sectores y sectoriales (verticales) para cada uno de ellos. De todas maneras ella no debe implicar la imposición de mayores restricciones a la formalización, sino por el contrario ver como se simplifican los trámites y se les da a los empresarios mayores incentivos para lograrla.

4.1 Temas transversales

4.1.1 Marco institucional

La política para combatir la informalidad debe ser una política de Estado y no de uno o varios ministerios u otras reparticiones del Estado, en particular. Por tanto se debe lograr la articulación de los diferentes ministerios y agencias públicas relevantes.

Para tal efecto debe fortalecerse el Comité Mixto de Formalización para que recupere su objetivo original de realizar y evaluar propuestas y proyectos que promuevan la formalización empresarial, garantizar la coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público y privado para promover la formalización de todos los sectores económicos e identificar los principales obstáculos relacionados con la formalización empresarial y efectuar recomendaciones para solucionarlos.

Debe tener la capacidad de elevar directamente sus recomendaciones al Gobierno Nacional sin tener que pasar por la Comisión Nacional de Competitividad.

En el caso de los sectores del Programa de Transformación Productiva la secretaria del Comité debe continuar en manos del Ministerio Comercio, Industria y Turismo y el Consejo Privado de Competitividad, pero el primero podría delegar su representación en la Gerencia de aquel.

A través del Ministerio Comercio, Industria y Turismo, el programa “Colombia se Formaliza” tiene que tener una relación más estrecha con el Comité Mixto de Formalización. En este sentido hay que sistematizar alrededor del Comité la información básica en materia de formalización de los programas, políticas y beneficios ofertados por todas las entidades públicas y privadas a través del portal web “Colombia se Formaliza”, de las redes sociales o del Gobierno en Línea, así como en la elaboración y publicación de folletos informativos.

Adicionalmente se hacen las siguientes recomendaciones puntuales con relación a los organismos o a las entidades que tienen a cargo los procesos de formalización del sector MODA.

Sector Moda.

- **DIAN:** Se hace necesario una mayor divulgación sobre los beneficios tributarios y laborales contemplados en la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria). Así mismo, se evidencia la necesidad de realizar una reforma total al sistema de parafiscalidad, reduciendo su costo para los empresarios y empleados en mayor medida.
- **Ministerio de Trabajo:** Las entrevistas y encuestas desarrolladas, muestran un panorama en donde los empresarios del Sector poco conocen las labores desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. Por ende, es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de brigadas de formalización laboral en cabeza del Ministerio de Trabajo, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al Sector de textil y a las zonas en donde se concentra la actividad de la productiva del mismo.
- **Cámara de Comercio:** Nace la necesidad de llevar los servicios empresariales ofrecidos por las cámaras de comercio a las zonas rurales del país en donde su presencia es nula. En la medida en que el empresario rural vea el dinamismo de las cámaras en la región demandará sus servicios y entenderá los beneficios de registrarse.
- **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):** Las entrevistas a profundidad indican una total ignorancia por parte de los empresarios del Sector frente a los servicios ofrecidos por la SIC. Con base en lo anterior, es necesario darle mayor importancia a las actividades de divulgación propias del organismo y el desarrollar alianzas estratégicas con gremios para el desarrollo conjunto de eventos, capacitaciones, talleres y demás actividades de apoyo. Estas campañas de divulgación y capacitación pueden desarrollarse conjuntamente con la gerencia pública del PTP para el Sector, y organizaciones del sector como la Cámara Colombiana de la Confección, INEXMODA y la Cámara de algodón, fibras, textil y confecciones de la ANDI.

4.1.2 Creación de la cátedra de formalización

Como se ha mostrado en diferentes parte de este documento, una de las principales causas de la informalidad tiene que ver con el desconocimiento de la norma, desconocimiento de las ventajas para el empleado y el empresario y desconocimiento de los efectos negativos que sobre la actividad

económica tiene la informalidad, razones por las cuales la consultoría propone la creación de la cátedra de formalización, la cual deberá ser desarrollada en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicha cátedra deberá ser impartida en todos los programas académicos de las diferentes Instituciones de Educación Superior del país (públicas y privadas), con especial énfasis en aquellas carreras que promueven el emprendimiento y la creación de empresa, y debe contener como mínimo:

- a. Requisitos, documentos e instituciones para formalización de la actividad
- b. Beneficios de la formalización
- c. Sanciones

El equipo consultor propone que esta cátedra sea complementada con la creación de los consultorios empresariales en las Instituciones Educativas que ofrecen programas relacionados con la Administración de Empresas.

El objetivo de los consultorios será el de asesorar y acompañar al empresario en el cumplimiento de los requisitos de ley para la formalización. El consultorio, se propone, debe ser apoyado por estudiantes de último semestre de las carreras afines a la Administración de Empresas y se propone debe ser un requisito previo a la graduación.

Para el desarrollo de la anterior idea, deberá el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, coordinar con las Instituciones de Educación Superior el procedimiento para implementarla.

4.1.3 Estadísticas

En el desarrollo de la Fase I del presente estudio, la consultoría recurrió a la búsqueda de información en fuentes secundarias que permitiera la caracterización de la informalidad laboral, empresarial y productiva en cada uno de los eslabones de la cadena productiva de los 8 sectores en estudio, sin embargo, se encontró serias falencias de información estadística relacionadas con el tema de informalidad sectorial, especialmente al momento de revisar cifras y datos a nivel de actividades.

En efecto, en consultas realizadas con la Dirección de Metodología y Producción Estadística – DIMPE – del DANE, se identificó como únicas fuentes de información disponible a la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - y a la Encuesta de Microestablecimientos. Sin embargo, frente al objetivo del estudio, las dos encuestas carecen de los elementos necesarios para caracterizar la informalidad al nivel de detalle solicitado. En el caso de la GEIH, su enfoque es principalmente laboral, por lo tanto, se descuidan los aspectos empresariales y productivos. Mientras tanto, el enfoque de la Microestablecimientos, es netamente empresarial, descuidando los otros dos componentes de la informalidad. Además se trata de un estudio de caso, limitado a los sectores de comercio, industria y servicios y que excluye a la agricultura.

Para tratar de subsanar estas deficiencias de información, la consultoría recurrió a la búsqueda de otras fuentes de información, indagación que terminó siendo totalmente infructuosa, pues no existe en Colombia una entidad, pública o privada, que su objetivo sea la medición de este fenómeno económico.

A pesar de lo anterior, la consultoría decidió utilizar la GEIH en los entregables 1A y 1B, para obtener un panorama de la informalidad, vista desde el mercado de trabajo. Frente a esta decisión, se

recibieron diferentes comentarios, la mayoría válidos, en el sentido de que la GEIH no es un instrumento pertinente para caracterizar los sectores específicos analizados, y mucho menos para acercarse a los problemas micro que se generan por las dinámicas de cada actividad.

Por consiguiente, los *problemas que se derivan de la falta de información* son:

1. Imposibilidad de identificar las características propias de cada sector.
2. Imposibilidad para determinar el tamaño real de la informalidad, no solo desde el componente laboral, sino también empresarial y productivo.
3. Incapacidad del Estado para implementar políticas que se adecuen a las necesidades y realidades de cada actividad.
4. Descoordinación en las entidades del Estado y poca efectividad en las acciones que se adelantan para atacar la informalidad.
5. Desconocimiento de los grandes centros de concentración de informalidad y de las características de esta aglomeración.
6. Imposibilidad para calcular y por ende tratar de mitigar los efectos de la actividad informal sobre la formal.
7. Incapacidad para orientar ofertas de servicios específicos a un grupo de empresas o personas en situación de informalidad.
8. Baja capacidad del Estado para medir el impacto de las políticas implementadas que buscan mitigar la informalidad.

Frente al problema de la deficiencia de datos se investigó y se encontró que, en la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014) se plantea la creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) cuya coordinación se delega al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Sin embargo, el DANE carece hoy de herramientas de coerción para para exigir a las demás entidades el suministro de la información. A eso se agrega que esta entidad no tiene ni siquiera una jerarquía comparable con las otras con las que debe coordinar.

Adicionalmente, se encontró el proyecto de ley 208 de 2013 Senado (Gaceta 130) presentado por el senador Camilo Sánchez y el representante Simón Gaviria, quienes con el apoyo del DANE, propusieron reorganizar el Sistema Estadístico Nacional. El proyecto fue retirado pero según lo ha informado el senador Sánchez a esta consultoría será próximamente presentado nuevamente.

Para superar esta situación, la consultoría propone cuatro puntos desde los cuales se pueda desarrollar una propuesta general, de tal manera que sea posible, en el mediano y largo plazo, contar con un sistema estadístico robusto, que permita a la autoridad tomar decisiones e impulsar planes y estrategias que apunten a la formalización de los diferentes sectores de la economía, teniendo especial cuidado de las características particulares de cada uno de ellos o de las actividades que componen su cadena de producción.

Los cuatro puntos propuestos se encuentra detallados en el los Entregables de la Fase II, y aquí simplemente se enuncian:

1. Apoyo al proyecto de ley del senador Camilo Sánchez, con el fin de fortalecer el SEN. Esta propuesta debe ser ampliada para que, además de coordinar, tenga el DANE la función de administrar el Sistema Estadístico Nacional, pasando de un sujeto pasivo a uno activo, que organice el Sistema y permita levantar un banco de datos confiable con fines de política pública,

2. Levantamiento de un inventario de registros administrativos que puedan ser utilizados con fines estadísticos. Posteriormente, una revisión de los mismos, los cuales deberán ser integrados finalmente al Sistema Estadístico Nacional. Por ejemplo, los registros administrativos del PILA, los cuales deben servir para el diseño de marco muestrales en los estudios económicos específicos, los registros administrativos de las Cámaras de Comercio, de la DIAN y en general de todas aquellas entidades público, privadas o mixtas, que generen información valiosa para el proceso estadístico.
3. Creación de un sistema informático para la administración del SEN. Dicho sistema, desarrollado en diversos módulos, debe integrar todos registros administrativos, al mismo tiempo que simplifica su creación y actualización.
4. entre el DANE y el PTP para la realización de un estudio económico específico, con el fin de determinar el tamaño de la informalidad en los sectores del PTP, al igual que el impacto que la actividad informal tiene sobre la actividad formal.
Este estudio deberá acordarse de tal manera que permita obtener información en los siguientes aspectos:

4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.

Con el fin de fortalecer los programas de financiamiento que se otorga Bancóldex e iNNpulsa que pretenden dar solución a problemas de financiación en etapa temprana e impulsar procesos de innovación en las empresas, podría pensarse que los recursos provenientes de las regalías, –en particular, los asociados al Fondo de CTeI, al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional–, deberían articularse, por lo menos parcialmente, con los programas para combatir la informalidad.

4.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.

La Ley 1429 y la nueva reforma tributaria presentan diferentes beneficios para las nuevas empresas frente a la vinculación de sus empleados al sistema de seguridad social y pago de parafiscales. Entre los beneficios ofrecidos se encuentra que las pequeñas empresas no pagarán los aportes de nómina a cajas de compensación familiar, al Sena, al ICBF ni a la subcuenta de solidaridad en salud, en sus dos primeros años a partir del inicio de su actividad económica principal. Y en los siguientes tres años pagarán dichos aportes en proporción al 25, 50 y 75% de la tarifa general establecida (Artículo 5, Ley 1429).

Ahora bien, la reforma tributaria crea el impuesto CREE, el cual contempla una reducción en impuestos con la eliminación de los aportes parafiscales a SENA e ICBF pagados por empresas y personas naturales empleadoras por empleados que ganen menos de 10 salarios mínimos legales mensuales. Estos beneficios laborales alivianan la carga laboral del empresario formal, no obstante su impacto en la formalización laboral de los empleados están por verse en la medida que algunas de estas políticas son recientes.

Con base en lo anterior el grupo consultor considera la conveniencia de proponer la eliminación, en el caso de los parafiscales, el 4% restante relacionado con los aportes a las Cajas de Compensación y reemplazarlo con otras fuentes de financiación

4.1.6 Tarifas del registro mercantil.

La Matrícula Mercantil es un medio de identificación del empresario y de su establecimiento de comercio, así como medio de prueba de existencia en el mercado. Por disposición legal, los comerciantes, sean personas naturales o jurídicas, están obligados a matricularse en el Registro

Mercantil que lleva la Cámara de Comercio y matricular allí mismo su empresa. La matrícula se debe renovar anualmente, dentro de los tres primeros meses del año. En caso de no ejercer actividad comercial alguna, debe cancelar su Matrícula Mercantil.

Las tarifas de Registro Mercantil, estas están establecidas por el Decreto 393 de 2002 en función del nivel de activos y se recalcula todos los años con base en el valor del SMLMV.

Se evidencia una desproporción en las tarifas frente a grandes, medianas y las micro y pequeñas empresas, en la medida que el valor anual de la matrícula mercantil para micro y pequeños empresarios porcentualmente es mucho más alta que para las grandes y medianas.

En este sentido el grupo consultor presenta la siguiente propuesta:

1. Hacer una revisión de las tarifas de matrícula mercantil y renovación anual del registro mercantil de las empresas con el fin de que el ingreso total de las Cámaras no se vea afectado, pero se marque más la diferencia entre las micro y pequeñas empresas en sus tarifas, respecto de las que debe asumir las medianas y grandes.

Esto implicaría reducir las tarifas de las Mipymes y una vez evaluado el impacto generado, para no dejar en déficit a las Cámaras de Comercio, se deberá incrementar la tarifa de los medianos y grandes para cubrir el déficit estimado.

No se propone que las tarifas queden en cero, pero sí que se realice una reducción sustancial en la medida que para los Mipymes puede incrementar su base de activos al momento de registrarse.

Esta propuesta se concreta simplemente con una modificación al Decreto 393 de 2002, previo cálculo con Confecámaras del impacto en ingresos de las Cámaras.

2. De la misma manera y por Decreto (bajo la misma lógica expuesta), teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha reiterado que las Cámaras de Comercio deben estar al servicio de las políticas industriales y comerciales del país, es necesario que se les impartan instrucciones precisas para que parte de los recursos excedentarios del registro mercantil (luego de deducir los costos de operación del mismo registro mercantil al interior de cada Cámara de Comercio) estén orientados a programas puntuales para los Mipymes del sector y en general a sectores productivos importantes en su ámbito de influencia, alineados estos recursos con las políticas industriales y comerciales del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y principalmente orientadas a fortalecer su competitividad y productividad, motivando de esta manera el mantenerse en la formalidad para beneficiarse de estos apoyos.

El Decreto que se expida en este sentido deberá establecer de manera clara lo siguiente:

- a. Las Cámaras de Comercio deberán realizar un estudio que permita identificar un plan estratégico a 4 años reflejado en programas de fortalecimiento sectorial y capacitación especializada para formalizarse y mantener dicha condición y que permita intervenir la competitividad y formalización de las MiPyMEs en los sectores más relevantes de su jurisdicción y especialmente aquellos involucrados en las políticas del mismo Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- b. Destinar al menos el 50% de los excedentes del registro mercantil (luego de los gastos operacionales de administrar dicho registro) en este Plan Estratégico y en sus programas identificados y especializados para las Mipymes de su jurisdicción que estén orientados a fomentar el interés de formalizarse y recibir estos beneficios de programas que mejoren su

- competitividad sectorial, particularmente cuando formen parte de un Acuerdo de Formalización Sectorial o Regional, como el propuesto en la parte institucional de esta consultoría.
- c. Estos programas de capacitación y fortalecimiento deben ser complementarios y diferentes a los que las Cámaras estimen necesario realizar de manera transversal ya que los Mipymes de los sectores analizados quieren programas a su medida, independiente de poder también acceder a programas transversales. Puntualmente para el sector de Moda se hace necesario brindar servicios empresariales al empresario en: Asesoría en temas de contabilidad y finanzas, apoyo para la obtención de financiamiento, asesoría y consultoría empresarial, asesoría en administración de empresas, asesoría tributaria y legal y manejo de TIC.
 - d. El plan estratégico deberá incluir un rubro y estrategias de difusión para cubrir sectores de su jurisdicción.
 - e. El control de este plan estratégico estará a cargo de la SIC y la Contraloría dentro de sus competencias, igual que lo hacen hoy en día.

4.1.7 Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades

Para formular estas recomendaciones hay que identificar los principales determinantes o causas de la informalidad en Colombia y los problemas que existen para resolverlos. Esos determinantes se obtuvieron en la Fase I con base principalmente en la GEIH, y en la Fase II a través de la información primaria obtenida en las encuestas y las preguntas a profundidad, y que aparecen resumidos en los puntos 3 y 4 de este documento.

El análisis realizado en la Fase I se tuvo en cuenta la informalidad por grupos, (empresas independientes y empleados), por regiones, tamaños de las empresas, visibilidad de las mismas y en la Fase II se hace más énfasis en las tres formas de informalidad (empresarial, laboral y productiva) y se tuvo en cuenta también cómo opera esa informalidad en los eslabones de los sectores objeto de la consultoría.

Del examen realizado se pudo establecer que los costos de formalización constituyen los principales obstáculos de los empresarios para formalizarse, seguido de los impuestos, demasiados trámites, la única opción que tienen para subsistir, el desconocimiento de los trámites y temor a ser identificados.

El principal factor que los motivaría a formalizarse es acceder al crédito y financiamiento, a los servicios de desarrollo empresarial, a beneficios tributarios y laborales.

Además de estos obstáculos que impiden la formalización, que son generales a todos los sectores, existen otros de carácter sectorial y regional que son propios de cada uno de ellos y que para combatirlos requieren un tratamiento especial. Se refieren, por ejemplo, a la estacionalidad de la producción agropecuaria, la tercerización y las diferentes formas de informalidad según los eslabones de las cadenas de cada sector.

En términos generales se pudo establecer que para los empresarios informales los beneficios de la formalidad no parecen ser muy evidentes, especialmente para las empresas pequeñas. Esto es importante ya que si ellos consideran que los beneficios de la formalidad son muy bajos, se podría llegar al extremo de reducir los costos de la formalidad y aun así la formalidad no sería atractiva.

Por otro lado, los análisis que inciden en los costos de la formalidad se concentran en los niveles de la regulación pero pocas veces se trata el tema del cumplimiento efectivo de la misma. Un problema central en varios países de la región es la baja capacidad para hacer cumplir las leyes, lo cual sería aplicable también en caso colombiano.

“En suma, como se sostiene en un estudio realizado por Juan Chacaltana para la CEPAL¹, tomando en cuenta toda esta discusión, al parecer existen tres grandes vías para los procesos de formalización. La primera vía es la capacidad de las unidades económicas para cumplir con ciertos estándares laborales, tributarios, registrales, etc. Esta capacidad es baja para muchos negocios en la región, y por tanto requiere políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo de los negocios y empresas. La segunda vía es la relación costo/beneficio de la formalidad. Los costos de la formalidad han sido la mayor parte de las veces, el centro de la atención y diversos países han iniciado acciones en este sentido como estímulo a la formalización. Siendo esto importante, resulta notorio que se le ha prestado poca o casi ninguna atención a los beneficios de la formalidad, y por qué estos suelen ser tan bajos. La tercera vía es el incremento de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento o de acciones específicas como los mecanismos de inspección o supervisión”.

Teniendo en cuenta que el caso colombiano es una combinación de estas tres vías, pues existe una debilidad de ciertas entidades para cumplir con ciertos estándares, la baja capacidad de los empresarios para cumplirlos si no se adoptan acciones que impulsen su crecimiento, los limitados beneficios de la informalidad y la incapacidad del estado, en algunos casos, para hacer cumplir sus leyes, a lo que hay que agregar las diferentes formas de informalidad a nivel sectorial y regional, resulta difícil presentar unas recomendaciones unificadas para las campañas de formalización que realiza el estado en sus diferentes niveles, ya que ellas tienen que contemplar variables que no son comunes a todos.

Como habría que tener en cuenta también no solo los aspectos generales sino también los aspectos sectoriales y regionales estas campañas deberían coordinarse dentro de los Acuerdos Sectoriales de Formalización, y, tener en cuenta para los aspectos regionales la opinión de la Comisiones Regionales de Competitividad.

En este orden de ideas estas campañas, **a nivel nacional**, deberían estructurarse teniendo en cuenta las tres formas de informalidad y deberían estar a cargo de los ministerios competentes en cada caso:

- Informalidad laboral: A cargo del Ministerio de Trabajo
- Informalidad empresarial y productiva: A cargo de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esas campañas deberían realizarse también **a nivel regional** su se tiene en cuenta que la **informalidad ha sido abordada como un problema sólo del Gobierno Nacional, cuando en realidad las autoridades locales deberían preocuparse de manera directa por ser un tema que mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos.** La informalidad empresarial disminuye los ingresos de los municipios y al no incluirla en las políticas municipales como una prioridad, envía un mensaje errado de que de que su combate no es importante para que los empresarios puedan beneficiarse de la mejora de los servicios públicos, la financiación y en general en su participación en los programas o políticas municipales.

¹ JUAN CHACALTANA. “Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua” CEPAL. Santiago de Chile. Junio de 2009.

La informalidad laboral golpea fuertemente los gastos de los municipios, en la medida que con sus recursos deben apoyar la prestación de salud y educación subsidiada (ejemplo SISBEN). El control de este tipo de medidas de control e identificación de informalidad laboral es más fácil para los Alcaldes en la medida de su actividad cercana al ciudadano y permite que sus escasos recursos para inversión social, se optimicen en los realmente necesitados. El Alcalde debe identificar su verdadera población pobre y optimizar sus ayudas en esta población, saneando así sea parcialmente los “auto empleados” que si tienen capacidad de aportar para su propia seguridad social.

En especial debería buscarse:

- a. Mayor involucramiento de las autoridades locales para que incluyan en sus agendas de trabajo la identificación de problemáticas territoriales asociadas a la informalidad empresarial y laboral y se conecten con las entidades de orden nacional para solicitar apoyo en la solución de problemáticas.
- b. Campañas pedagógicas donde las Cámaras de Comercio implementen charlas cortas y básicas para ser replicadas por los entes territoriales en la medida que las alcaldías y gobernaciones son las que tienen contacto directo con el empresario informal y conocen sus problemáticas por la cercanía que tienen con ellos.

4.1.8 Recomendaciones de mejoramiento de las campañas de intervención que actualmente realiza la Dirección de Formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Hoy a cargo de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa)

Teniendo en cuenta lo comentado en las “Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades” y considerando que no existe una estrategia integral de divulgación de los diferentes programas para promover la formalización sino que cada entidad realiza sus actividades de manera separada. Sería conveniente que el Programa “Colombia se Formaliza”, que está a cargo de Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y que ahora simplemente tiene un Boletín de Divulgación, centralizara la información de las diferentes entidades que tiene que ver con el tema, hiciera uso de las redes sociales y se vinculara más directamente al gobierno en línea. En la sección de Trámites de la página web del Gobierno en Línea (<https://www.gobiernoonline.gov.co/web/guest>) ya hay algunas informaciones sobre formalización de nuevos negocios y empresas que se podría perfeccionar.

4.2 Temáticas sectoriales

Para estructurar mejor los esfuerzos sectoriales y regionales de formalización para los sectores que forman parte del Programa de Transformación Productiva se sugiere la celebración de **Acuerdos sectoriales para la formalización** para que los sectores interesados, de acuerdo con sus necesidades, incluyeran los diferentes instrumentos (caja de herramientas) que el estado pone a su disposición. En esta forma se podría pasar de un esfuerzo desordenado y múltiple, como el que existe hoy, a un esfuerzo organizado y centralizado en las necesidades de cada sector.

En los Acuerdos se podrían incluir los instrumentos que hoy existen dentro de las políticas de formalización que aplica el gobierno y los que han surgido en cada sector como resultado de esta investigación:

- A. Instrumentos que ofrece el Gobierno Nacional:

- Acuerdos de formalización laboral (Mintrabajo).
- Formalización empresarial a la medida (Mintrabajo).
- Acuerdo de voluntades para la capacitación (SENA).
- Tecnoparque y Tecnoacademia (SENA. Trabajadores el conocimiento).
- Sectorialización de las Brigadas y Ruedas de Formalización.
- Creación de clústeres.
- Financiación y cooperación técnica.
- Temas específicos de cada sector que se han identificado en el trabajo de campo.

Para la concreción de estos Acuerdos resulta también interesante tener en cuenta la “Ruta de Formalización” que exige el Ministerio de Trabajo para la “formalización por demanda” y que se comentó al analizar los instrumentos de formalización sectorial.

- B. Instrumentos que surgen para cada sector como resultado de la investigación desarrollada y que aparece para cada uno de ellos en el punto 7.3 de cada uno de los Entregables (2A).

4.2.1 Acciones sectoriales

Hay que complementar las estrategias generales y horizontales para combatir la informalidad, con estrategias sectoriales, personalizadas, que pongan un énfasis especial en:

- Mejorar la cultura y la conveniencia de la formalización.
- Adelantar programas de capacitación y educación no solo en las ciudades y cabeceras de municipios sino también en el sector rural.
- Mayor uso de las Tics para fomentar la formalización.
- Examinar la posibilidad de fomentar la creación de clúster.
- Adelantar campañas en medios masivos con los consumidores.

Estas estrategias sectoriales deberían contar con un marco institucional compuesto por un Comité integrado por las entidades públicas y privadas del sector y contar con una Secretaria Técnica a cargo de los Gerentes sectoriales del Programa de Transformación Productiva, en coordinación con la Gerencia de formalización del Ministerio de Comercio. Industria y Turismo.

La estrategia para el sector debe comprender no sólo la aplicación de los instrumentos de formalización legal que el Gobierno ha puesto a disposición con la reforma tributaria o la ley de formalización y primer empleo, sino una apuesta público-privada en la que el acompañamiento y la capacitación acompañen dichos instrumentos y permitan la reconversión industrial de los pequeños talleres, y la formación de clústeres alrededor de una marca que simbolice una cultura, un valor y un nivel de especialización.

4.2.2 Creación y consolidación de clústeres regionales de moda alrededor de marcas fuertes

Relocalización en centros de moda regional de los microempresarios de la confección en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

- a) Creación de una cadena de valor del sistema moda en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. Esta cadena de valor tiene que ser diseñada por el PTP en colaboración

- con la Cámara Colombiana de la Confección y/o Inexmoda. Debe hacer parte de sus programas de fortalecimiento empresarial para el sector textil en cada región.
- b) Compra de un espacio geográfico en el cual organizar la producción y comercialización de los productos del sistema moda en la región.
 - b) Construcción del Centros de Moda Regional de los microempresarios de la región.
 - c) Relocalización y asignación de espacios de producción y comercialización: El hacer parte del Centro de Moda Regional, debe estar sujeto al cumplimiento de todos los trámites de registro mercantil y RUT, y la presentación de un plan de producción en un horizonte de 5 años, con el aval y acompañamiento de Inexmoda, Confecámaras y el PTP. La asignación de espacios debe basarse en un contrato de arrendamiento con un horizonte de 5 años, en el cual no se paga durante los dos primeros años.
 - d) Al ser beneficiario del centro de moda, el empresario se hace al derecho de utilizar una marca única colectiva respaldada por el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional.

Costo esperado: El costo esperado es de \$39.000 millones de pesos. Esto con base en el informe de ejecución presupuestal del MinCIT 2011 y 2012 donde se incluye el diseño y construcción de un centro de desarrollo empresarial.

Los recursos necesarios para la implementación de un programa integral de trazabilidad resultarán de:

- Aportes del Gobierno Nacional.
- Aportes del Gobierno Departamental
- Aportes de organismos de cooperación internacional.
- Aportes iNNpulsa.
- Aportes excedentarios de Confecámaras.

Herramientas e indicadores de seguimiento:

- Valor trimestral de ventas y producción del centro de moda regional
- Seguimiento anual de los balances financieros de cada uno de los beneficiarios del centro de moda regional

4.2.3 Creación de una marca única colectiva de productos de la hilatura y la confección

Los altos niveles de informalidad empresarial y laboral en el sistema moda, están asociados a la presencia de informalidad productiva. Se sugiere crear una marca colectiva para las hilaturas y confecciones que permita la integración vertical de todos los eslabones del sistema moda en Colombia. La formalización de los pequeños talleres y almacenes de distribución y su compromiso con el cumplimiento de los requerimientos de una cadena de valor les darían el derecho a utilizar la marca y hacer parte de los beneficios de la misma.

La creación de marcas propias fue la forma más eficaz de reducir la falsificación de pantalones tipo “jeans” en el municipio de Jaraguá (Brasil). Ante la dificultad para controlar y sancionar a todas los talleres productores de prendas falsas, los entes de control y las entidades vinculadas con la formalización decidieron organizar una feria de negocios anual en la cual las empresas solo pueden vender marcas propias.

- a) Divulgación interna y externa de las marcas
- b) Publicidad y relaciones públicas para las marcas

- c) Creación de contenido mediático y utilización de Tics para promover las marcas

Costo esperado: El costo esperado es de \$8.000 millones de pesos. Esto es una aproximación a partir de valor aproximado de creación de la marca CO Colombia <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/gran-polemica-y-confusion-genera-nueva-marca-pais>.

Los recursos necesarios para la implementación de un programa integral de trazabilidad resultarán de:

- Aportes de organismos de cooperación internacional
- Aportes iNNpulsa
- Aportes PTP

Herramientas e indicadores de seguimiento:

- Número de microempresarios con derecho a utilizar la marca (ver estrategia anterior)
- Seguimiento anual de los balances financieros de cada uno de los beneficiarios de la marca.

4.2.4 Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.

- Diseño de cursos de capacitación a la medida (SENA): los contenidos de estos cursos deben privilegiar la demanda, es decir, surgir de las demandas estratégicas de los empresarios frente a sus problemas específicos, y no ser impuestos por la oferta pública. Un ejemplo de este tipo de capacitación es el Centro Empresarial Zasca en la zona del Restrepo (Bogotá), el cual ha implementado la Secretaria de Desarrollo Económico de Bogotá en colaboración con UN-Hábitat². Este centro empresarial reúne salas educativas, de producción y capacitación.
- Establecer períodos de gracia con las autoridades encargadas de la inspección del cumplimiento de los requisitos asociados a la formalidad (DIAN, MinHacienda): el período de gracia se fijaría de acuerdo a las características económicas de las empresas.
- Identificación de líderes empresariales dentro de las empresas informales (PTP).
- Generar los espacios necesarios para que los empresarios informales soliciten el acercamiento con las entidades públicas vinculadas a la formalización de las actividades económicas (PTP, Cámara Confección ANDI). Este tipo de iniciativas se pueden canalizar a través de los líderes empresariales que se identifiquen entre los empresarios informales y las empresas formales del sector. Desde el PTP se puede canalizar información sobre los programas asociados a la formalización a través de los empresarios formales para que estos la transmitan a empresarios informales.
- Incentivar, motivar, y acordar con los empresarios informales cambios en el comportamiento empresarial que mejoren la competitividad.
- Definir tres niveles para guiar el acercamiento y la comunicación con los empresarios informales:
 - Operativo (DIAN, MinTrabajo): en este nivel el trabajo uno a uno consiste en que las entidades públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas.
 - Ejecutivo (DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio): explicar y definir las rutas de acción para cumplir de forma gradual con las normas laborales, tributarias y ambientales En el proceso de acercamiento y comunicación de los beneficios de la

² <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sala-de-prensa/noticias-principales/1369-secretaria-de-desarrollo-economico-respalda-a-los-productores-de-calzado-de-la-capital>. Consultado el 01/11/2013

formalidad se debe programar el proceso de cumplimiento de las normas asociadas a la formalidad laboral, empresarial y productiva.

- Estratégico (PTP, Cámara Colombiana de la Confección, Empresarios informales líderes): diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales, formales e informales.

4.2.5 Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.

- Cambiar la estructura de incentivos de las labores de inspección, y en la implementación de nuevos métodos para lograr mejores resultados en el control y sanción de las empresas informales.
 - En cuanto a la estructura de incentivos se recomienda vincular parte de los salarios de los inspectores a objetivos de rendimiento individual y grupal de las labores de inspección. Estos objetivos serían: formalización de trabajadores, número de trabajadores cubiertos en las labores de inspección, y recaudo de las contribuciones a la seguridad social.
 - Con respecto a los métodos, se recomienda aplicar lo propuestos en el trabajo uno a uno, y socializar el alcance de los operativos en términos sancionatorios con los empresarios y trabajadores.
- Crear grupos de inspectores dedicados a abordar los problemas específicos del sector. En estos grupos los inspectores no serían evaluados por el rendimiento individual sino por los reportes que demuestren la habilidad del grupo para direccionar los problemas del sector.
 - El objetivo de la inspección debe superar el modelo inspección-sanción, e incluir formas en que la inspección puede ayudar abordar el problema relacionado con el cumplimiento de normas laborales, pago de contribuciones a la seguridad social, entre otras.
 - Esta ayuda se puede concretar en: divulgar y explicar los programas del gobierno y entidades privadas, informar y explicar los procesos a través de los cuales puede formalizar su actividad. Lo que se espera de esta estrategia es que la inspección incluya información detallada sobre la ruta de la formalización, los beneficios que se pueden obtener por formalizar la actividad, las entidades públicas y privadas que ayudan a direccionar el plan de negocios de la empresa, las fechas y lugares de las ruedas de negocios que desarrollan Confecámaras y el MinCIT, y los programas sectoriales enfocados en la mejora de la productividad del sector y ampliación de mercados