



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**

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



**RESUMEN EJECUTIVO
*SECTOR CAMARONICULTURA***

Consultoría elaborada para BANCÓLDEX – PTP

Abril de 2014

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	5
2.1	Fases.....	5
2.2	Fuentes de información y metodología.....	5
3.	PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR.....	6
3.1	Descripción de la cadena productiva del Sector de Camaronicultura.....	6
3.2	Nichos de informalidad.....	8
3.3	Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del Sector	10
3.4	Tipos y características de la informalidad por cada eslabón de la cadena productiva	11
3.5	Distribución de la muestra de las encuestas realizadas.....	15
3.6	Resultado entrevistas a profundidad a empresarios del sector.....	15
3.6.1	Condiciones e impacto de la informalidad	16
3.6.2	Condiciones socioeconómicas coadyuvantes	17
3.7	Resultado encuestas realizadas a empresarios del sector.....	18
3.7.1	¿Por qué son informales estos empresarios?	18
3.7.2	Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva	19
3.7.3	Cuáles son los efectos de la informalidad en el sector (Respuesta empresarios formales)?.....	20
3.8	Informalidad Empresarial	21
3.8.1	Qué inconvenientes tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio?	21
3.8.2	¿Qué papel juega el modelo de cooperativismo en el Sector?	22
3.8.3	¿Qué papel juegan las agremiaciones en el Sector?	22
3.9	Informalidad laboral	23
3.9.1	¿Cómo es contratado el empleado formal e informal del sector?	23
3.9.2	¿Qué porcentaje de sus empleados aporta al Sistema de Seguridad Social por cuenta propia?.....	23
3.9.3	Aportes al Sistema de Seguridad en Salud	24
3.9.4	Aportes al Sistema de Pensiones	24
3.10	Informalidad productiva.....	24
3.11	Principales determinante de la informalidad.....	25

3.11.1	Principales determinantes de la informalidad empresarial	25
3.11.2	Principales determinantes de la informalidad laboral	26
3.11.3	Principales determinantes de la informalidad productiva	27
3.12	Identificación de problemas	27
3.13	Problemática e impacto de contracción del Sector de Camaronicultura en Colombia	28
4.	RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	29
4.1	Temas transversales	30
4.1.1	Marco institucional	30
4.1.2	Creación de la cátedra de formalización.....	31
4.1.3	Estadísticas	32
4.1.4	Financiamiento y cooperación técnica.	33
4.1.5	Reducción de los impuestos a la nómina.....	34
4.1.6	Tarifas del registro mercantil.....	34
4.1.7	Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades.....	37
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).....	38
4.1.9	Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.	39
4.1.10	Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.	41
4.2	Plan de Acción Sectorial	43

1. INTRODUCCIÓN

BANCOLDEX, 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. Editorial e Industria de Comunicación Gráfica
5. Sistema Moda (incluye, cuero calzado y marroquinería)
6. Tercerización de Procesos de Negocio – BPO&OP.
7. Software & Tecnologías de la Información
8. Turismo de Salud y Bienestar

Consecuente con lo antes mencionado, BANCOLDEX 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.

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 desarrolló 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 DEL SECTOR

3.1 Descripción de la cadena productiva del Sector de Camaronicultura

En la actualidad la producción de camarón en Colombia se desarrolla en ambos litorales Atlántico y Pacífico. En el Atlántico, puntualmente en los departamentos de Bolívar y Sucre, en donde se estima un área total cultivada de 1971 hectáreas (FAO-INCODER 2011) que producen aproximadamente el 95,4% de la producción nacional. En el 2012 en Colombia se produjeron 8.422 toneladas de camarón, de las cuales el 85% se exportó a Europa (85%) y Estados Unidos (15%) (MADR 2013). Adicionalmente en esta región, se presentan diferentes características tales como una mejor infraestructura y una mayor resistencia del camarón a la enfermedad de la Mancha Blanca (WSSV), factores que estimulan su cultivo y producción.

En el Pacífico, zona donde inicia la producción de camarón en Colombia, su cultivo se centra en la ciudad de Tumaco en el departamento de Nariño con aproximadamente 245 hectáreas activas de cultivo (FAO-INCODER 2011) en donde se produce el 4,6% de la producción nacional (MADR 2013) y tiene como principal destino el mercado nacional. Diferentes factores ambientales, como la enfermedad de la Mancha Blanca (WSSV), la cual destruyó el 98% de la producción de camarón, llevó a que la mayoría de cultivos y granjas en el Pacífico cerraran sus operaciones.

La cadena productiva del sector de Camaronicultura incluye diferentes agentes tales como los proveedores de insumos y servicios, las empresas y granjas dedicadas al cultivo de camarón, las plantas procesadoras y los distribuidores y comercializadores, quienes desarrollan un proceso organizado y metódico desde el cultivo hasta la mesa del consumidor.

Newmark et al. (2009) introduce un análisis completo de la cadena productiva del camarón en Colombia, en donde presenta siete eslabones a lo largo de la cadena productiva, a saber:

1. Los proveedores de insumos
2. Los laboratorios de maduración
3. Los laboratorios de larvicultura
4. Las fincas de cultivo
5. Las plantas de proceso
6. Las empresas comercializadoras
7. Los consumidores finales

Sin embargo, por el alcance del presente estudio y su objetivo de caracterizar la informalidad se analiza la cadena de producción del sector en tres eslabones:

- a. Producción Primaria, integrada por los laboratorios de maduración, larvicultura y cultivos (crecimiento y cosecha).
- b. Plantas de procesamiento o transformación industrial del camarón.
- c. Comercialización y venta del producto final.

El proceso agrícola empieza en los laboratorios de maduración. En Colombia operan tres laboratorios (FAO-INCODER 2011) incluyendo dos los laboratorios de la Corporación Centro de Investigación de la Acuicultura de Colombia – CENIACUA, ubicados en Cartagena y Tumaco. Posterior a la maduración se germina la semilla de camarón, en donde laboratorios de larvicultura a nivel nacional se encargan de la reproducción, desove y eclosión del camarón que termina con la incubación de los huevos y su posterior desarrollo hasta convertirse en nauplios. Actualmente existen dos tipos de laboratorios, los empresariales, los cuales se integran a la cadena de producción verticalmente, ejemplo el laboratorio de Océanos en Cartagena, y los laboratorios individuales que operan independientemente y se especializan en la prestación de los servicios de incubación para su posterior comercialización y cultivo. Para el 2008, según información presentada por la FAO y el INCODER, tomando como fuente el Gremio ACUANAL, estaban en operación siete laboratorios de larvicultura. Ahora bien, según la AUNAP (2013), actualmente cuatro laboratorios de maduración y larvicultura operan formalmente con el visto bueno de esta entidad.

Finalmente, comienza el proceso de cultivo de camarón con su siembra a través de un método semi-intensivo en estanques o piscinas de 1 a 20 hectáreas en donde aproximadamente se alojan entre 12 a 25 camarones por metro cuadrado según la ubicación del cultivo, ya sea en el litoral Atlántico o Pacífico. Ese método de producción demanda entre 1 a 3 trabajadores por hectárea y genera una producción promedio de 5.000 kg de camarón ha/año (Newmark et al. 2009), con cosechas cada 121 días a partir de la siembra.

Ilustración 1 Cadena Productiva del Sector de Camaronicultura



Posterior al cultivo y a la cosecha se da el proceso de transformación industrial, el cual es llevado a cabo por plantas de procesamiento o transformación quienes a su vez representan a los distribuidores mayoristas para mercados extranjeros y nacionales. En su gran mayoría el camarón es empacado entero (con cabeza y cola) y congelado sin ningún tipo de procesamiento para su posterior exportación a mercados europeos. Una menor proporción de la producción es un camarón sin cabeza procesado, ya sea apanado, precocido o en otro tipo de presentación, que tiene como destino el consumidor americano. Por último se tiene el camarón entero o sin cabeza que se destina al mercado nacional.

Actualmente, más del 90% del camarón comercializado internacionalmente es consumido por grandes países desarrollados como Estados Unidos, España, Francia y el Reino Unido, entre otros países. En Colombia, la comercialización del camarón se centra en cuatro segmentos de alto poder adquisitivo: El consumidor europeo, el consumidor americano (Estados Unidos de América), el consumidor local o nacional, que es su gran mayoría se concentra en hoteles, restaurantes, grandes superficies, expendios especializados, y población ubicada en ciudades con un alto poder adquisitivo. Adicionalmente, el mercado nacional es surtido por camarón de pesca, que llega principalmente del Pacífico en donde se concentra la mayor pesca artesanal. Según el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia (2011), la pesca artesanal en Colombia emplea cerca de 13.000 pescadores en el Pacífico y 3.500 pescadores en el Atlántico.

Adicionalmente a los eslabones de la cadena productiva mencionados anteriormente (laboratorio y cultivo, transformación y comercialización), también se integran a la cadena productiva proveedores de alimento, insumos y fertilizantes, equipos de laboratorio e industriales, empaques y hielo.

3.2 Nichos de informalidad

Las actividades propias del Sector de la Camaronicultura en Colombia se concentran en dos departamentos: Bolívar y Nariño, principalmente en las ciudades de Cartagena y Tumaco. Si bien ambos departamentos comparten la producción de camarón, entre otros productos agrícolas como el aceite de palma, las condiciones empresariales, sociales y económicas

propias de cada lugar hacen que la producción de camarón se desarrolle bajo modelos productivos y empresariales diferentes. Estas últimas características empresariales tienen un alto impacto en las condiciones socioeconómicas de los dueños y empleados del sector en cada región y por ende en los tipos y niveles de informalidad que afectan al sector.

En el litoral Atlántico, las actividades propias del Sector se concentran en el departamento de Bolívar y Sucre. Hasta el 2012, dos grandes empresas de estos departamentos eran responsables del 95,6% de la producción nacional con destino a mercados internacionales. Sin embargo, a principios del 2013 se ha dado a conocer que una de esas dos grandes empresas, Cartagenera de Acuicultura - CARTACUA, cerrará sus operaciones; situación que acentúa la difícil situación del Sector que estima una disminución en la producción nacional cercana al 50% para el 2013.

No obstante, la producción de camarón en el Atlántico se caracteriza por ser altamente formal en la medida en que, desde el nacimiento del Sector, se estructuró su operación de tal forma que su producción cumpliera con estándares internacionales para la posterior exportación del camarón. De esta forma, las empresas que hoy desarrollan actividades propias de laboratorios de maduración, larvicultura o cultivos operan formalmente contando con registros mercantiles y permisos de operación por parte de la AUNAP, así como certificaciones de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) o Certificación HACCP emitidas por el INVIMA.

Tabla 1 Área con infraestructura activa en Colombia.

Departamento	Área con Infraestructura de Cultivo (Ha) 2011	Área Activa (Ha) 2011	Producción (Ton.) 2012
Bolívar	1,532	1,052	2,678
Sucre	793	793	5,324
Atlántico	163	126	63
Córdoba	405	-	0
Nariño	1,545	245	390
Guajira	100	0.5	0
Total	4,538	2,217	8,455

Fuente: Elaboración propia, tomado de FAO – INCODER (2011), MADR (2013).

Por el contrario, la situación productiva de los laboratorios y cultivos de camarón en el Pacífico tienen una estructura productiva y laboral totalmente diferente. El cultivo de camarón en el Pacífico nace en los años 80 gracias al boom en la producción del camarón en el Ecuador. Para la década de los 90 ya se contaba con 1.500 hectáreas de cultivo en operación para la producción de camarón y tilapia (Rodríguez y Ruiz 2011). Tras la enfermedad del síndrome de Taura en el 2005 y la mancha blanca en el 2000, el 98% de la producción desapareció, pasando de 1.176 toneladas de producción en 1999 a 88,9 toneladas en el 2002 (Ibíd. 2011). Ahora bien, gracias al Programa de Recuperación de la Camaronicultura en el Municipio de Tumaco 2009-2013, junto con iniciativas privadas y públicas de la Gobernación de Nariño, se ha logrado reactivar 271 hectáreas en los cultivos que anteriormente servían para este fin y que fueron abandonados a raíz de las enfermedades antes mencionadas.

En la actualidad operan cerca de 300 hectáreas recuperadas en Tumaco , siendo operadas por seis pequeñas empresas y cultivadores artesanales junto con una planta de procesamiento, una planta de maduración y dos laboratorios para la producción de semilla que trabajan de la mano con CENIACUA y la Corporación Mar & Sol S.A.T para surtir el mercado local (Rodríguez y Ruiz 2011). Estas pequeñas empresas pueden o no operar con registros mercantiles, y por ende su operación puede no estar registrada ante la AUNAP. Así mismo, estas empresas contratan personal a destajo o por jornales presentando adicionalmente altos niveles de informalidad laboral.

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

A continuación se define la informalidad empresarial, laboral y productiva y sus características:

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.

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

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.

3.4 Tipos y características de la informalidad por cada eslabón de la cadena productiva

a. Características de la informalidad en las actividades desarrolladas en el cultivo de Camarón

Actualmente, en Tumaco (Nariño), operan seis (6) pequeñas fincas: Maragrícola, Balboa, Produmar, Guinulero, Gualjito, Acuapacífico y varios pequeños productores artesanales, que producen el 4,6% de la producción nacional y que surten principalmente el mercado nacional. Así mismo, en el 2009 la Corporación Cordeagropaz (Rodríguez y Ruiz 2011), formuló una propuesta a la Unión Europea para la reactivación de 60 hectáreas de la finca Maragrícola, de propiedad de la Universidad de Nariño. El proyecto buscaba beneficiar a población desplazada, principalmente mujeres, que conforman la Asociación Asprocomar. De esta forma 142 personas fueron capacitadas en técnicas de cultivo creando la Sociedad Agrícola de Transformación SAT Mar & Sol. A finales del 2011, se certifica Mar & Sol en Buenas Prácticas Manufactureras (BPM), constituyéndose en un importante logro para la industria camaronera del Pacífico. No obstante, al revisar las plantas de procesamiento certificadas en BPM por el INVIMA (INVIMA 2013), no se encontró evidencia sobre la continuidad de la certificación de la empresa Mar & Sol, aunque su operación sigue vigente.

En el Caribe, la producción se concentra en los departamentos de Bolívar, Sucre y Atlántico en una menor proporción, en donde dos (2) empresas, de las cuales una (1) está catalogada como grande por su nivel de activos, vende su producción a mercados internacionales principalmente Europa y Estados Unidos. Estas empresas cuentan con plantas de proceso propias, cadena de frío, transporte especializado y canales de comercialización. Anteriormente existían granjas y cultivos en otros departamentos como Córdoba y Guajira, sin embargo la difícil situación actual del sector, la entrada en operación de grandes cultivos en Asia, la revaluación del peso y la caída del precio internacional de camarón, llevo a que las empresas ubicadas en estos departamentos cesaran sus operaciones formalmente.

Específicamente, el reporte del Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia (2011) habla de 42 granjas de cultivo de camarón que estaban en operación en el 2011 con una superficie utilizada de 2,243 hectáreas y una superficie no utilizada de 2,296 hectáreas. Asimismo, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013), en su boletín estadístico a Diciembre de 2012 indica que en Colombia se produjeron 8.455 toneladas de camarón. Según la AUNAP (2013), en Colombia actualmente operan 57 cultivos con el visto bueno de esta entidad, lo que significaría un aumento de cultivos desde el 2011.

Frente a la informalidad empresarial en el primer eslabón o cultivo, diferentes entrevistas con expertos del sector evidencian un problema de informalidad en las pequeñas empresas ubicadas en su mayoría en la costa Pacífica, las cuales no tienen registro mercantil, no pagan impuestos nacionales o distritales, ni tampoco llevan contabilidad. Lo anterior lleva a considerar dos escenarios para las empresas que se dedican al cultivo del camarón en Colombia: un primer grupo de empresas formales que cumplen con registros mercantiles, impuestos y demás y que se enfocan en mercados internacionales; y un segundo grupo de

pequeñas empresas, que no están registradas en el Registro Mercantil, que no pagan impuestos ni llevan contabilidad, que operan de forma informal y que destinan su producción para el mercado local.

En el Sector, la condición de informalidad empresarial depende directamente del tamaño de la empresa, pues, según Sara Patricia Bonilla, Secretaría Técnica Nacional de la Cadena de la Acuicultura en Colombia, son los pequeños cultivadores los que no cuentan con la capacidad administrativa o financiera para formalizar su operación ante las cámaras de comercio o la DIAN. Esta situación se presenta continuamente al realizar el análisis de la informalidad dentro de cada una de las perspectivas objeto de este estudio (empresarial, laboral y productiva), en donde **se evidencia la necesidad de apoyar el crecimiento del sector, a través de inversión pública y privada, y de esta forma se logrará incrementar los niveles de formalidad del mismo.**

Frente a la informalidad laboral en el primer eslabón de la cadena productiva, se presenta igualmente dos escenarios; grandes empresas formales, ubicadas en Bolívar y Sucre, que se caracterizan por la seriedad en la vinculación de sus empleados y pequeñas empresas, incluidos cultivadores artesanales, que contratan personal por jornales y que incumplen con la normatividad laboral vigente. Si bien no existe información oficial que permita conocer los tipos de contratación de las empresas del Sector, Camilo Valverde, Asistente de Presidencia de la Asociación Nacional de Acuicultores de Colombia - ACUANAL, advierte sobre las condiciones laborales de los empleados de los cultivos y plantas de producción del Sector, particularmente en Tumaco, en donde la contratación por medio de Cooperativas de Trabajo Asociadas CTAs y empresas temporales han representado para los empresarios una solución rentable frente a las condiciones de estacionalidad de las cosechas. **Adicionalmente, como lo menciona Newmark et al. (2009), se presenta un problema puntual por la falta de capacitación y bajo nivel cultural de los empleados de las plantas de proceso, problemática que está ligada a su condición de trabajador informal.**

En lo que respecta a la informalidad productiva del eslabón, nuevamente se presentan dos escenarios: pequeños cultivadores que destinan su producción para el mercado local o nacional y que no cuentan con el registro y aval otorgado por la AUNAP y grandes empresas exportadoras que cumplen con normas técnicas nacional e internacionales que garantizan la inocuidad del crustáceo. No obstante, la informalidad empresarial en los cultivos de camarón es simplemente una muestra de los altos niveles de informalidad empresarial en las actividades propias de la acuicultura en Colombia pues, según el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia FAO - INCODER (2011), el cual toma un estimativo de cultivos basado en información suministrada por los Departamentos y los cruza con datos arrojados por la Encuesta Nacional Acuícola, solamente el 1.3% de las granjas acuícolas en Colombia tienen permiso para su operación.

b. Características de la informalidad en las actividades desarrolladas en transformación industrial

Actualmente en Colombia operan seis (6) plantas de transformación. En el Caribe se ubican 3 plantas, dos (2) corresponden a grandes empresas que destinan su producción

principalmente a mercados extranjeros (C.I. Océanos y C.I. CARTACUA) y una (1) que opera camarón y pescado conjuntamente para el mercado nacional. En el Pacífico operan tres (3) plantas, dos de estas procesan pescado y camarón conjuntamente y destinan su producción al mercado nacional. Sin embargo, según la AUNAP (2013) únicamente dos (2) plantas de procesamiento en Colombia actualmente operan con el visto bueno de la entidad.

Frente a la informalidad empresarial del eslabón, no existe evidencia que sugiera que existe una problemática de informalidad empresarial en las plantas de procesamiento en operación en Colombia. No obstante, la Cadena de la Acuicultura en Colombia estima que puede existir informalidad empresarial en pequeñas plantas artesanales, que operan junto a los pequeños cultivos procesando pequeñas cantidades con destino el mercado local.

En lo que respecta a la informalidad laboral del eslabón, no existe información oficial que permite conocer los niveles de informalidad de las plantas de procesamiento que actualmente operan. No obstante, tanto el Gremio ACUANAL como la Cadena Productiva de la Acuicultura han manifestado que en la medida en que existan pequeñas plantas de procesamiento que proveen el mercado local y nacional, muy posiblemente estas últimas no cumplen con la normatividad laboral vigente en la medida en que es muy costosa frente a los niveles de producción que manejan. **Adicionalmente, visitas de campo desarrolladas en Tumaco, evidencian que el 100% de los trabajadores de las plantas de procesamiento son contratados a destajo (excluyendo personal administrativo), situación que no necesariamente es informal pero que se puede prestar para vulnerar los derechos de los trabajadores en la medida en que las empresas no pagan a sus empleados seguridad social.**

Finalmente, para el eslabón existen dos organismos (AUNAP e INVIMA) que ejercen actividades de inspección, vigilancia y control de asuntos productivos en las plantas de producción de camarón, situación que se explica en el punto 2.4.

c. Características de la informalidad en las actividades desarrolladas en comercialización y venta

Si bien, no existe ningún estudio que caracterice la informalidad empresarial, laboral o productiva en la comercialización del camarón en Colombia, Camilo Valverde, Asistente de Presidencia de la Asociación Nacional de Acuicultores de Colombia - ACUANAL, explica que algunas actividades, como el transporte del camarón y su posterior manejo fuera de las plantas de producción, pueden violar reglamentos técnicos impuestos por las Secretarías de Salud departamentales y municipales.

Según el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, “La infraestructura de comercialización es en general precaria; la mayor parte del pescado se comercializa a nivel local en fresco con muy baja capacidad de refrigeración. A los centros de consumo más grandes llega fresco, conservado en hielo o congelado. El transporte se hace en camiones cerrados cargados con hielo. Sólo unos cuantos comercializadores grandes cuentan con camiones refrigerados que permiten un mejor manejo de los productos pesqueros” (FAO-INCODER 2011). Si bien el reporte mencionado no habla específicamente

de la logística del camarón, se sobreentiende que estas mismas condiciones de higiene y salubridad son prácticas comunes en el sector de la Camaricultura.

Frente a los niveles de informalidad empresarial en el estabón, no existe información oficial que permita medir esta problemática en los establecimientos que comercializan al por mayor o al detal camarón de cultivo. Sin embargo, Nicolás de Castillo, Director de ACUANAL, estima que aproximadamente el 60% del producto demandado a nivel nacional se comercializa a través de canales informales. Asimismo, no existe información oficial que permita conocer los niveles de informalidad laboral en el eslabón de distribución y venta.

Del mismo modo, no existe información oficial que permite conocer los niveles de informalidad laboral en las empresas y expendios que realizan actividades de comercialización y venta de camarón de cultivo.

En lo que respecta a la informalidad productiva en la comercialización y venta del camarón a nivel nacional, varios funcionarios del Gremio ACUANAL, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Programa de Transformación Productiva han manifestado la existencia de altos niveles de informalidad productiva de empresas que se dedican a la comercialización del producto. En algunos casos, se han mencionado problemas relacionados al contrabando o subfacturación de productos provenientes de Ecuador y/o Venezuela, que entran al país para ser consumidos por el consumidor local. Del mismo modo, se ha mencionado niveles de informalidad productiva en la medida en que estas empresas importadoras no cumplen con pesos y medidas del producto que comercializan, comprometiendo la viabilidad económica de las empresas formales de comercialización del Sector. Finalmente, según la AUNAP (2013), 457 establecimientos cuentan con el Vo.Bo. de esta entidad para comercializar camarón de cultivo o productos acuícolas en el 2013. Desafortunadamente esta información no permite medir los niveles de informalidad productiva del eslabón, adicionalmente no se conocen las cifras oficiales sobre volumen de producción.

Las actividades de vigilancia y control recaen sobre las Secretarías de Salud de cada departamento y municipio, según sea el caso, quienes a su vez desarrollan actividades de vigilancia y control en establecimientos que comercializan, almacenan y venden alimentos. No obstante, la Resolución 601 de 2012 de la AUNAP dicta que las personas interesadas en obtener un permiso de comercialización de productos pesqueros, vendiendo directamente al público o para exportar, deben acudir directamente a la AUNAP quien practicará una visita de inspección y tramitará el permiso correspondiente. Asimismo, para el eslabón existen dos organismos (AUNAP y Secretaría de Salud del respectivo municipio) que ejercen actividades de vigilancia y control en la comercialización y venta.

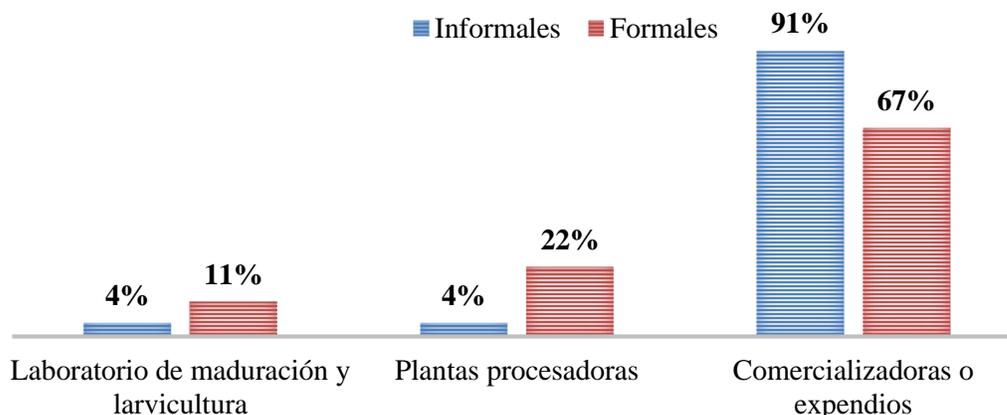
Sin perjuicio de las actividades de control que realizan las secretarías departamentales y municipales, preocupa el hecho de las Secretarías no cuentan con un Protocolo de Vigilancia y Funcionamiento para las actividades de pesca y acuicultura. Esta condición hace que en Colombia cada Secretaría de Salud desarrolle las actividades de vigilancia y control como lo desee, sin seguir una política nacional frente al tema. Adicionalmente, la AUNAP y las Secretarías de Salud departamental o municipal no están obligadas a

revisar si el establecimiento comercial tiene o no Registro Mercantil, RUT y/o planillas de pago de parafiscales.

3.5 Distribución de la muestra de las encuestas realizadas

Para el sector de Camaronicultura, se aplicaron un total de 32 encuestas. De este total, 23 corresponden a empresarios informales y 9 a empresarios formales.

Gráfica 1 Distribución porcentual de la muestra



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

Tal como se observa en la Gráfica 1, y previa consulta con PTP, se definió focalizar las encuestas en el eslabón de comercialización o expendios, donde se aplicó el 84% del total de encuestas destinadas al sector.

Asimismo, es importante destacar que del total de empresas informales encuestadas, el 96% corresponden a microempresas y el restante 4% a pequeñas empresas. Por su parte, en el caso de las empresas formales, el 56% son microempresas, el 11% pequeñas empresas, el 11% medianas empresas y el restante 22% corresponde a grandes empresas.

En algunos casos el % arrojado se ha calculado con base al total de respuestas y no al total de encuestados. Se aclara que, dado el tipo de pregunta de selección múltiple con varias opciones de respuesta, el porcentaje arrojado se ha calculado con base al total de respuestas y no al total de encuestados. Adicionalmente, con fines de comparar los diferentes aspectos estudiados, en relación con el todo (total de respuestas), las respuestas son presentadas de forma relativa (%) más no absoluta (número de encuestados que responden de forma afirmativa o negativa).

3.6 Resultado entrevistas a profundidad a empresarios del sector

De forma general, los empresarios formales entrevistados presentan diferentes panoramas según al tamaño y trayectoria de las empresas en el mercado. De esta forma, las empresas pequeñas tienen una perspectiva negativa frente a la productividad y competitividad del

sector, pues estas últimas se han visto afectadas por la informalidad y por la disminución en sus ventas.

Por su parte, las empresas medianas, muestra una visión de emprendimiento y escalonamiento continuo, compitiendo por un lugar en el mercado al lado de grandes marcas, logrando progresivamente aceptación en el mercado formal. Su percepción frente al sector es positiva, sin embargo compiten con dificultad en la medida en que su competencia son grandes empresas locales y deben cumplir las exigencias sanitarias por parte de los entes de control (AUNAP e INVIMA).

Finalmente, las empresas grandes, con gran reconocimiento en el mercado, tienen una percepción positiva de productividad y competitividad en el sector, tienen nichos de mercado sólidos y estables, en cadenas de supermercados y de restaurantes. Su perspectiva sobre el sector en general es restringida, no visualizan dificultades por la informalidad. Cuentan con proveedores del exterior, principalmente Ecuador, además de proveedores nacionales en Cartagena.

Del mismo modo, todas las empresas sin importar su tamaño señalan la exigencia por parte de las entidades de control frente al cumplimiento de estándares de calidad. Asimismo, refieren esfuerzos importantes, compromiso y preocupación para cumplir con certificaciones como el HACCP.

3.6.1 Condiciones e impacto de la informalidad

Del mismo modo, el impacto y condiciones de la informalidad difiere dependiendo el tamaño de las empresas, de esta forma para las pequeñas empresas la informalidad está identificada en las plazas de mercado, en las calles, en personas naturales que distribuyen el producto puerta a puerta a restaurantes o pequeños establecimientos formales e informales. Estas personas naturales no tienen empleados, no empacan el producto, ni lo refrigeran adecuadamente, solamente contratan un vehículo la distribución del mismo. Se presenta el caso de ex funcionarios de empresas formales Pueden que deciden independizarse y que en temporada alta contratan personal a destajo para cumplir con sus pedidos.

Se estima que es la pequeña empresa la que más sufre las consecuencias de la economía informal pues compite con informales en la venta de sus productos en restaurantes, bares y demás. Esta situación desmotiva al pequeño empresario quien además de competir debe cumplir con la normatividad sanitaria. *Finalmente, se percibe tendencia a la perduración de las empresas informales a este nivel y desaparición de la pequeña empresa formal, puesto que el mercado es tolerante con el producto dando prioridad a los bajos precios, restando importancia al origen del producto, la manipulación, su refrigeración y presentación.*

Desde el punto de vista de la empresa mediana, se percibe altos niveles de informalidad, concentrándose en nichos como la Plaza de Samper Mendoza en Bogotá, en donde llega el camarón en tractomulas para su venta al por menor. No obstante para la empresa de tamaño medio, el empresario informal no representa competencia puesto que la empresa está enfocada en clientes grandes o medianos que son formales y exigentes con el producto en

términos de calidad. Esta situación no permite que el empresario informal pueda ser proveedor de estas empresas. Estas empresas formales no visualizan la regulación empresarial, laboral o productiva como complicada y perciben ventajas tangibles frente a la formalización.

Finalmente, desde el punto de vista de la gran empresa todo su proceso productivo y de comercialización se desarrolla en un escenario formal, situación que blinda la operación de estas empresas frente a la competencia informal. Desde este escenario se maneja una formalidad estricta a nivel empresarial, laboral y productiva, existe cumplimiento de la regulación sanitaria y condiciones favorables, y estables para los trabajadores. Los productos se distribuyen en cadenas de almacenes y restaurantes, donde los clientes están dispuestos a pagar los precios establecidos (altos en comparación con los productos informales), dando importancia a la calidad. A este nivel el mercado está manejado en general por grandes empresas, que cuentan con un reconocimiento de su marca.

3.6.2 Condiciones socioeconómicas coadyuvantes

El empresario formal considera que las condiciones de pobreza, subsistencia y desempleo determinan la contratación a informal, sin condiciones ni garantías laborales adecuadas. Las entrevistas a profundidad arrojan el siguiente panorama para el Sector:

- Falta de oportunidades laborales, no existe estabilidad laboral en el Sector.
- Desempleo y necesidades apremiantes de los empleados El empleado trabaja para su subsistencia, aceptando contratos por horas o periodos sin ninguna estabilidad.
- Cultura colombiana sin valores, donde las normas no se cumplen, se tiene la creencia de quien evade la norma es audaz y en donde el evadir impuestos y/o la regulación vigente es interpretado por los informales como un comportamiento inteligente.
- Empresas formales (que cumplen con la regulación empresarial y productiva), contratan mano de obra temporal, al destajo, sin el pago de seguridad social.
- Existe desconocimiento sobre la ley, la normatividad y beneficios de ser formal, o se tiene información errónea, incluso representantes de las empresas ya formales no cuentan con los conocimientos para orientar o llevar a sus organizaciones a la formalización y crecimiento de la empresa. El empresario no tiene cultura de investigar, documentarse y buscar beneficios empresariales o fiscales.
- Las cargas tributarias son altas con respecto a la productividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Para la pequeña empresa la regulación es complicada de aplicar, y en algunos casos la inversión necesaria para tal fin no viable en la medida en que el empresario no encuentra medios formales de financiamiento.
- Las autoridades no cumplen su papel a cabalidad, mientras que existe altos niveles de vigilancia para las empresas formales y altas exigencias en materia de regulación sanitaria, no existe vigilancia para la informalidad.
- El mercado puede ser tolerante con la informalidad, esta tolerancia aumenta progresivamente con el paso del tiempo, ejemplo restaurantes y clubes que aun siendo formales aceptan informales como proveedores, dando prioridad a los bajos costos.

Sobre esto no hay vigilancia y control, se ve afectada la pequeña y mediana empresa formal del sector.

- Desaprovechamiento del recurso hídrico en Colombia (Mar Pacífico y Atlántico), no hay inversión, ni apoyo gubernamental para crear empresa, ni para fortalecer el Sector.

3.7 Resultado encuestas realizadas a empresarios del sector

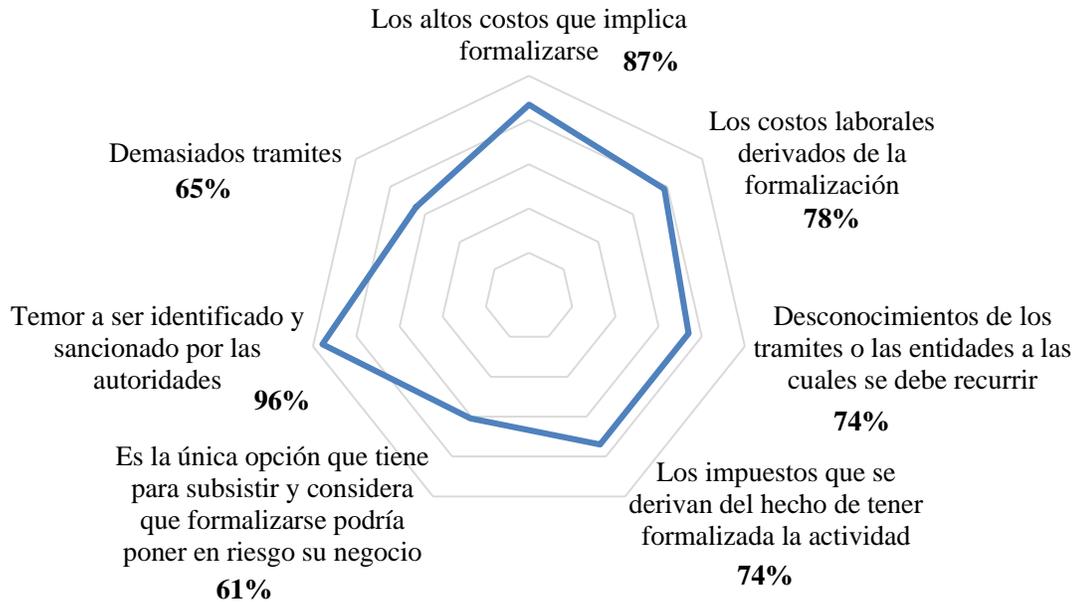
A partir de este momento de entra a explicar los resultados que arrojan las entrevistas realizadas tanto a empresarios formales e informales que desarrollan actividades de cultivo, transformación industrial o comercialización de camarón de cultivo.

3.7.1 ¿Por qué son informales estos empresarios?

Frente al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO y al indagar a los encuestados informales por las razones que tienen para no formalizar la actividad, **el temor a ser identificado y sancionado por las autoridades se manifiesta como la causa principal de informalidad con un 96% de respuestas afirmativas**, seguido de los altos costos asociados al proceso de formalización con un 87%. Asimismo, los costos asociados al componente laboral que se derivan de la formalización, es la tercera causa de informalidad manifestada por los encuestados informales con un 78%. Seguido con un 74% se encuentra el desconocimiento de los trámites o las entidades a las cuales se debe recurrir para realizar el proceso de formalización y el pago de impuestos derivados de la formalización de la actividad. El 65% de los empresarios informales encuestados considera que el proceso de formalización implica demasiados trámites. Por último, un 61% de los encuestados informales, manifiesta encontrarse en situación de informalidad como una forma de subsistencia y formalizarse, según el punto de vista de este grupo de personas, pondría en riesgo su negocio el cual se constituye en el medio que tiene para generar los ingresos con los cuales subsiste.

Lo anterior podría llevar a suponer que el problema de informalidad se genera y tiene solución desde lo institucional más no de lo cultural, pues al disminuir los altos costos que implica la formalización, la carga laboral y la flexibilización de la norma tributaria y de los trámites requeridos, en un juicio a priori y basado en la información de la encuesta, permitiría reducir de manera considerable el tamaño de la informalidad. No obstante es importante mencionar que el flexibilizar las normas puede convertirse en un mecanismo dañino para la industria pues empresarios del Sector podrían modificar sus operaciones para poder beneficiarse de la norma.

Gráfica 2 Razones manifiestas para no formalizar la actividad desarrollada (% de respuestas afirmativas)

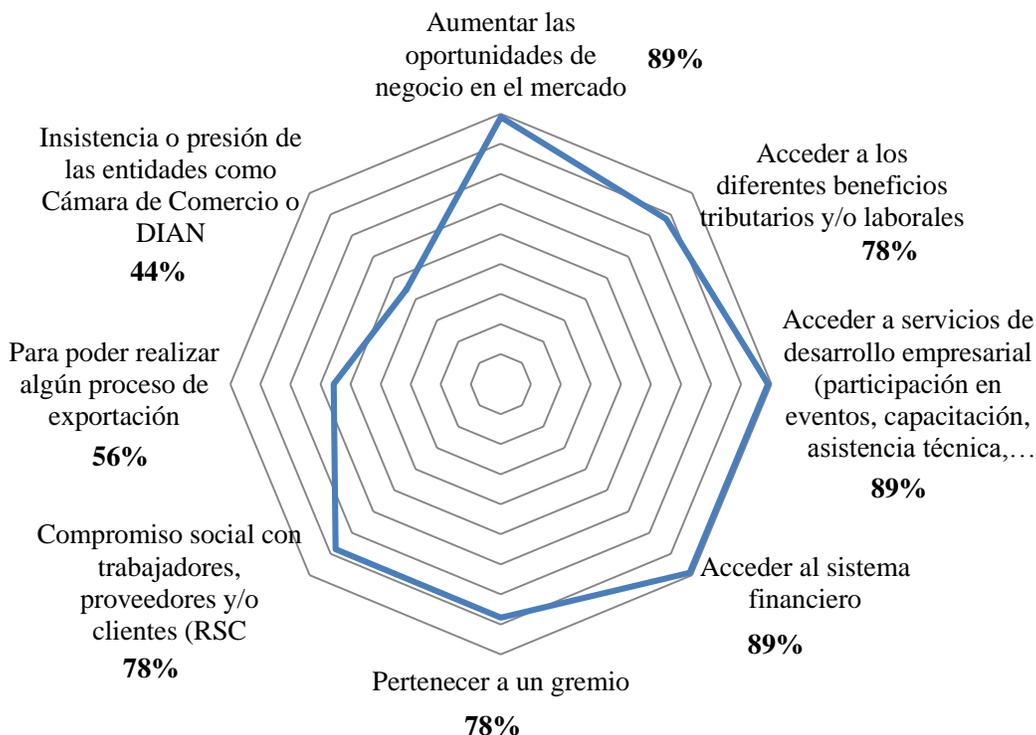


Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.7.2 Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva

Por su parte, al preguntar al empresario formal por las razones que tuvo al momento de formalizar su actividad, en donde **la posibilidad de aumentar las oportunidades de negocio, acceder a servicios financieros formales, y acceder a servicios de desarrollo empresarial ofrecidos por las cámaras de comercio locales, constituyen los principales motivantes al momento de decidir formalizar la actividad.**

Gráfica 3 Razones que tuvo el empresario formal para formalizar la actividad desarrollada (% de respuestas afirmativas)



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.7.3 Cuáles son los efectos de la informalidad en el sector (Respuesta empresarios formales)?

Tabla 2 Consideraciones de los empresarios formales sobre la informalidad de su sector (% de respuestas afirmativas)

Permite a las personas tener una fuente de ingresos y una actividad en qué ocuparse	89%
Perjudica al Estado, pues recibe menos impuestos	78%
Perjudica al trabajador, pues no recibe lo justo por su trabajo	78%
Perjudica a las empresas formales, pues al no vender tendrá que despedir trabajadores	67%
Genera más beneficios que perjuicios, pues permite aumentar la competencia frente al dominio de grandes empresas	56%
Perjudica al sector, pues hace que los productos tengan menor calidad a menor precio	44%

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

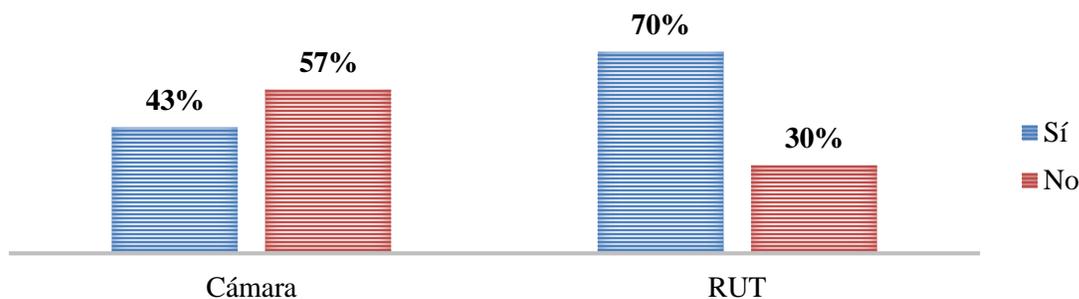
Dentro de los aspectos generales se indagó a los empresarios formales por la percepción que ellos tienen sobre la informalidad de su sector. **El 87% de los encuestados formales dice que la informalidad en el sector, les permite a las personas tener una fuente de ingresos**

y una actividad en qué ocuparse. El 78%, señala que la informalidad perjudica al Estado, al imposibilitarle recaudar recursos para el erario público proveniente del desarrollo de esta actividad. Otro 78%, considera que se perjudica al trabajador, pues no recibe lo justo por su trabajo. El 67% piensa que la informalidad perjudica a los empresarios formales, pues conlleva a una disminución de las ventas y por ende de los ingresos, lo cual desemboca en una disminución del personal ocupado formalmente.

3.8 Informalidad Empresarial

El 57% de los empresarios informales encuestados por DATEXCO manifiesta estar registrado ante una cámara de comercio, es decir, poseen Registro Mercantil. Por su parte, como era de esperarse, el 100% de los empresarios formales responden de forma positiva a la misma pregunta. Por su parte, el 70% de los empresarios informales y el 100% de los formales informan tener Registro Único Tributario – RUT.

Gráfica 4 Porcentaje de empresas informales con registro ante cámara de comercio o RUT



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

El RUT constituye el único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto de renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio, los responsables del régimen común, los pertenecientes al régimen simplificado, los agentes retenedores, los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros; y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Frente a este punto, es importante aclarar que no necesariamente todo empresario que tiene RUT está obligado a registrar su operación ante la cámara de comercio. Esto se explica en que algunas personas naturales pueden tener RUT pero no tener registrada su actividad comercial ante la Cámara de Comercio local.

3.8.1 Qué inconvenientes tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio?

Las encuestas realizadas evidencian:

- **Dificultades para acceder al sistema financiero formal**, es decir, acceder a servicios para empresas.
- **Dificultades para contratar con otras personal jurídicas**, ejemplo contratos de venta de alimentos.

- **Imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial** (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) a través de cámaras de comercio locales.
- **Dificultad para asociarse a un gremio.**

3.8.2 ¿Qué papel juega el modelo de cooperativismo en el Sector?

Las entrevistas a profundidad realizadas por DATEXCO, presentan un panorama empresarial complicado en donde se evidencia la necesidad de profesionalizar y dar estatus a las actividades propias del sector acuícola, en particular al segmento de camaronicultura, formalizando al pequeño productor. Del mismo modo, se evidencia la necesidad del empresario de agremiarse en busca de fortalecer sus procesos productivos y competitividad frente a otros países.

3.8.3 ¿Qué papel juegan las agremiaciones en el Sector?

En Colombia, el principal gremio del Sector es la Asociación Nacional de Acuicultores de Colombia – ACUANAL. Este gremio fue fundado en 1984 y agrupa empresas productoras de camarón liderando la búsqueda de soluciones a los principales problemas del Sector. Bajo el liderazgo de ACUANAL se creó en 1993 el Centro de Investigaciones de la Acuicultura en Colombia – CENIACUA, entidad que se especializa en la investigación científica e innovación tecnológica en áreas de reproducción, mejoramiento genérico salud y nutrición y control de enfermedades (CENIACUA 2013).

Del mismo modo, el empresario del eslabón de comercialización y venta puede hacer parte de otros gremios como es el caso de la ANDI o Fenalco.

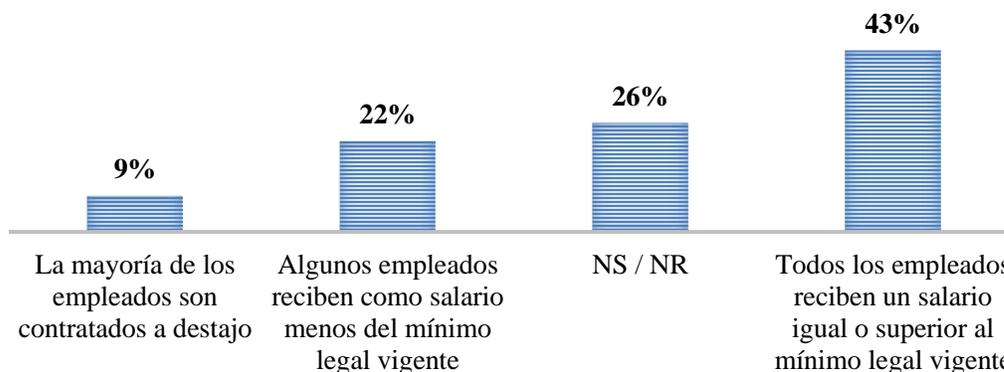
Frente al trabajo desarrollado por DATEXCO, se concluye que el 22% de los encuestados informales y el 31% de los formales, dice pertenecer a un gremio del sector.

3.9 Informalidad laboral

3.9.1 ¿Cómo es contratado el empleado formal e informal del sector?

De las siguientes opciones, ¿Cuál describe la situación de sus empleados con respecto a la remuneración salarial (informales)?

Gráfica 5 Situación de los empleados con respecto a la remuneración salarial

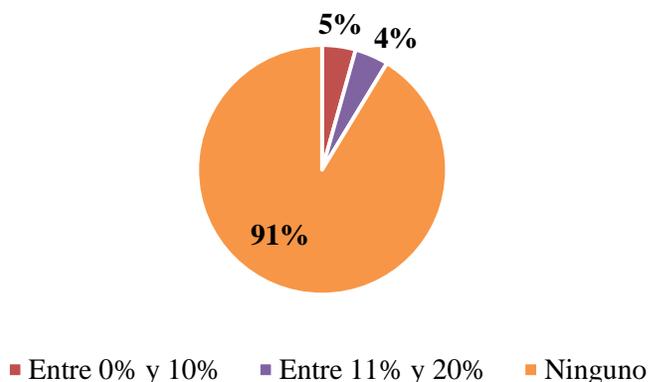


Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.9.2 ¿Qué porcentaje de sus empleados aporta al Sistema de Seguridad Social por cuenta propia?

Ahora bien, al preguntarle a los empresarios informales qué porcentaje de sus empleados aporta al Sistema de Seguridad Social por cuenta propia, el 5% de los encuestados manifiesta que entre el 0 y 10%, seguido por el 4% de los empresarios que manifiesta que entre el 11% y 20% de sus empleados lo hace.

Gráfica 6 Porcentaje de empleados que aportan al Sistema de Seguridad Social por cuenta propia



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.9.3 Aportes al Sistema de Seguridad en Salud

Frente a las encuestas desarrolladas por DATEXCO, el cuestionario incluyó una pregunta filtro con los requerimientos básicos para clasificación entre formal e informal, sin embargo, se incluyó una batería de preguntas adicionales para averiguar el porcentaje de afiliación a los diferentes subsistemas de la seguridad social. En tal sentido, al averiguar por la afiliación a salud, se encontró que el 88.9% de los empresarios formales y el 72% de los informales tienen afiliados a sus empleados al sistema de seguridad en salud. Frente a los dueños o socios de la empresa, el 56.5% de estos últimos están vinculados al Régimen Subsidiado y el 13% al Régimen Contributivo como beneficiario.

Tabla 3 Aportes al Sistema de Seguridad en Salud

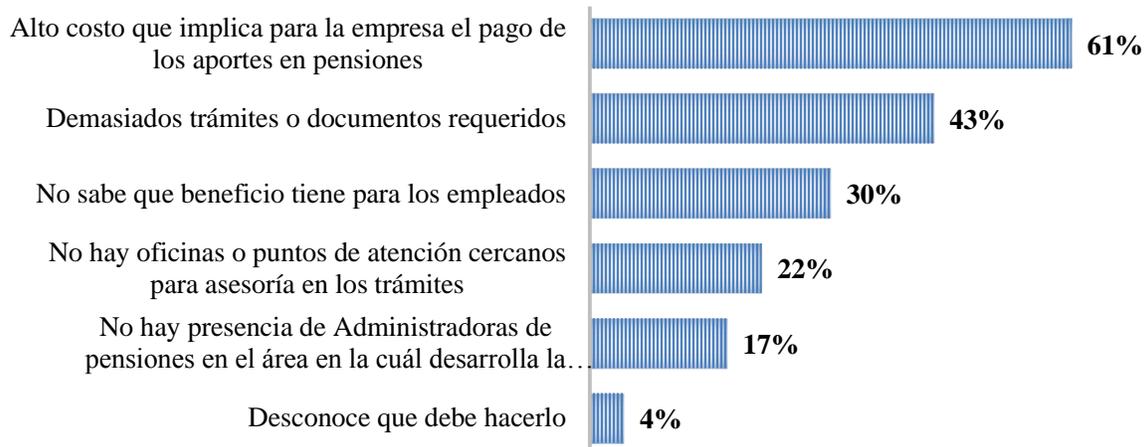
Es beneficiario	13,0%
Subsidiado, es decir, SISBÉN	56,5%
Contributivo (EPS)	0,0%
NS / NR	30,4%

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.9.4 Aportes al Sistema de Pensiones

En lo que respecta al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, en cuanto a la afiliación de todos los empleados al sistema de pensiones, el 88.9% de los empresarios encuestados clasificados como formales y el 4% de los informales afirma pagar los aportes a pensiones por todos sus empleados. En lo que respecta a las causas para no realizar el aporte, de nuevo aparece los problemas asociados a *los costos que implica para la empresa o negocio el realizar el aporte respectivo y los trámites y documentos requeridos para la afiliación.*

Gráfica 7 Razones para no pagar pensiones para todos los empleados (% de respuestas afirmativas – empresarios informales)



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.10 Informalidad productiva

Frente al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, el cual busca identificar los niveles de cumplimiento de los registros sanitarios (Registro AUNAP, registro INVIMA y cumplimiento de normas sanitarias), el 100% de los encuestados formales e informales responden que cumplen con los vistos buenos requeridos y con las normas sanitarias que garantizan la calidad e inocuidad del producto. Esta situación es atípica, pues indicaría que no existe informalidad productiva en el Sector, no obstante la situación que arrojan las entrevistas a profundidad muestra un panorama diferente en donde existe un importante mercado informal. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el 84% de los encuestados corresponden a empresarios enfocados a la comercialización de camarón y únicamente el 9% (tres empresas) desarrollan actividades propias de transformación industrial.

Ahora bien, al preguntarle a los empresarios del primer eslabón o cultivo sobre el registro ante la AUNAP, tanto empresarios formales e informales manifiestan contar con el Registro, situación que les ha permitido tener acceso a asesorías técnicas, mejorar la producción y aumentar los estándares de calidad del producto (según la AUNAP (2013), en Colombia actualmente operan 57 cultivos con el visto bueno de esta entidad). Finalmente, los empresarios formales indican que el 2% de sus ventas se dirigen a personas naturales o independientes, 40% son a empresas (personas jurídicas), 50% se dirigen a comercializadoras y el 8% restante de sus ventas son a grandes superficies. En el caso de los empresarios informales, el 100% de sus ventas son a empresas.

En el caso de las plantas procesadoras, dos de tres empresas dicen estar registradas y contar con el permiso de funcionamiento de la AUNAP. Las empresas que no cuentan con este registro manifiestan no tenerlo por la dificultad para implementar la normatividad exigida frente al manejo sanitario del producto. Las empresas registradas ante la AUNAP manifiestan que este registro les ha permitido tener acceso a asesorías técnicas y capacitación, mejorar la producción y aumentar los estándares de calidad del producto. En promedio estas empresas formales venden su producción a personas naturales e independientes (40%), empresas (12.5%), grandes superficies (2.5%) y expendios especializados (5%). En el caso de las empresas informales, el 100% de sus ventas se dirigen a comercializadores.

Frente a la comercialización y venta, el 100% los empresarios formales manifiesta contar con un concepto favorable por parte de la secretaría de salud, contra un 74% de los empresarios informales.

3.11 Principales determinante de la informalidad

3.11.1 Principales determinantes de la informalidad empresarial

IE1¹. **Falta de control por parte de las autoridades fiscales** como es el caso de la DIAN, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, ministerios y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del

¹ (IE)Informalidad Empresarial, (IL) Informalidad laboral, (IP) informalidad productiva.

sector; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375).

- IE2. *Los costos de participar en el mercado formal superan los beneficios que se derivan de operar formalmente* (Sabaini y Morán 2012). Un ejemplo claro es costo y tramitología que deben asumir los pequeños cultivadores para obtener un Registro Mercantil, situación que no le permite el posterior registro ante la AUNAP.

3.11.2 Principales determinantes de la informalidad laboral

- IL1. *Cultura y situación socioeconómica del empleado y/o patrono, los cuales no entienden los beneficios de formalizarse*, el hacerlo no es una opción por el costo que implica o simplemente no les interesa en la medida en que perderían beneficios otorgados por el Estado.
- IL2. *Altos costos laborales*. Entre más altos sean los costos laborales no salariales y, de esa manera, la remuneración salarial, en comparación con la productividad del trabajador, más alta será la probabilidad de que un individuo no tenga empleo o que tenga un empleo en una empresa poco productiva, informal y/o con menor remuneración (Sánchez y Álvarez 2011). De igual forma, frente a la necesidad del Estado frente a la creación de nuevos empleos, en la medida en que las condiciones laborales son percibidas como rígidas, las empresas prefieren actualizar su planta y sus equipos antes de entrar a contratar más trabajadores (McMillan y Rodrik 2011). Esta problemática se agudiza por la estacionalidad en los cultivos de camarón y la necesidad de formas de contratación flexibles que le permitan a las empresas el contratar personal únicamente cuando es requerido, ejemplo en época de cosecha, lo cual se manifiesta a través de:
- Necesidad de flexibilidad a la hora de contratar y despedir personal. Los altos costos que se generan a la hora de contratar o despedir un empleado limita a los empleadores a contratar empleados sin importar que tanto requieran un empleado adicional temporalmente. Esta flexibilidad permitirá reconocer que las actividades de camaronicultura no operan de la misma forma que otros sectores económicos, en donde la demanda de personal es relativamente estable. En el Sector de camaronicultura, la estacionalidad del cultivo y de sus procesos productivos evidencia la necesidad de una norma que le permita al Sector el uso de diferentes herramientas, como el trabajo a destajo, para su operación de forma rentable y eficiente.
 - Dar flexibilidad al salario mínimo. Según el informe del Consejo Privado de Competitividad (2012), un salario que en proporción sea mayor en un 25% del salario medio tiene un impacto negativo en la generación de empleo. En el caso de Colombia, el salario mínimo es un 55% por encima del salario medio lo que justificaría la necesidad de buscar un mecanismo más flexible frente a los costos laborales no salariales.

3.11.3 Principales determinantes de la informalidad productiva

- IP1. *Falta de control y coordinación por parte de las autoridades sanitarias*, tales como el INVIMA, la AUNAP y las Secretarías de Salud, quienes están obligadas a realizar un análisis documental previo sobre las plantas de beneficio o expendios que operan actualmente. De igual forma, las actividades de vigilancia y control que desarrolla el INVIMA o la AUNAP se llevan a cabo con mucha dificultad en la medida que no existen herramientas tecnológicas (software) que le permita a la AUNAP, el INVIMA, las Secretarías de Salud y demás entes de control, el poder comunicarse efectivamente y coordinar actividades de control de forma integral a lo largo de la cadena productiva.
- IP2. *Desarticulación institucional por parte de los entes de control* (INVIMA, AUNAP, Secretarías de Salud y los ministerios públicos como lo son el Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que acarrea una falta de articulación interna a la hora de aplicar la normatividad vigente.
- IP3. *Alto costo y tramitología para obtener los permisos de cultivo, procesamiento y comercialización* por parte de la AUNAP, DIMAR y las gobernaciones en donde operan los cultivos y plantas de procesamiento.
- IP4. *Duplicidad de funciones por parte de la AUNAP y el INVIMA* quienes tienen la labor de vigilar las plantas de procesamiento de camarón. Frente a este punto, los empresarios son visitados por ambos entes y deben cumplir con la normatividad exigida conjuntamente.
- IP5. Por último, *la falta de educación del consumidor*, el cual tiene la responsabilidad de demandar productos de calidad que cumplan con el manejo en frío del Camarón y sus co-productos. En la medida en que el consumidor final siga adquiriendo productos en expendios informales, los cuales omiten normas sanitarias que se han expedido para garantizar la salud del consumidor, no será posible mejorar las condiciones de calidad e inocuidad del producto.

3.12 Identificación de problemas

Del examen realizado se puede constatar que aunque existen en el país diferentes políticas y acciones para combatir la informalidad, ellas no están llegando a los sectores productivos, en este caso el Sector de la Camaronicultura. La mayoría de ellas son de carácter general y horizontal, y no obedecen a un diseño integrado, ni existe la adecuada coordinación entre las entidades encargadas de ejecutarlas.

Esta afirmación se puede apreciar en el campo empresarial, laboral y productivo, con base en la información primaria obtenida en las encuestas, que ya se hizo referencia en el punto 3 y que aquí se resumen.

Esta afirmación se puede apreciar en el campo empresarial, laboral y productivo, con base en la información primaria obtenida en las encuestas, sobre la cual se hizo referencia en el punto 2 y que aquí se resumen.

Empresarial:

- *No existe un trabajo de apoyo a los sectores productivos*, teniendo en cuenta las características peculiares de cada eslabón, para incorporarlos a la concepción empresarial: Cultivadores, productores y comercializadores, cada uno con sus diferencias y oportunidades.
- *No se combate la formalidad con un acompañamiento cercano y continuo.*
- *No existe una adecuada divulgación de las políticas que favorecen el sector* y que ofrecen créditos y asistencia técnica a bajo costo, o en su defecto el Sector se ha vuelto demasiado riesgoso para los bancos comerciales imposibilitando su acceso a líneas de redescuento.

Laboral:

- Actualmente se considera que la *carga laboral es demasiado costosa.*
- *Las cargas sociales deben ser más flexibles,* bajar los costos parafiscales para poder competir.

Productivo.

- *Falta asistencia técnica al camaronicultor.*
- *Deficiencias en los programas de acompañamiento y capacitación.*
- *Débil proceso de transferencia de tecnología.*
- *Altos niveles de tramitología para la consecución de permisos* con la DIMAR (uso de suelos, manejo de fuentes hídricas), la AUNAP, y el INVIMA.

3.13 Problemática e impacto de contracción del Sector de Camaronicultura en Colombia

Adicionalmente a los retos mencionados, es importante mencionar el gran nivel de contracción que ha sufrido el Sector en la última década, situación que dificulta las actividades desarrolladas por el gobierno nacional o las autoridades locales en pro de la formalidad. La contracción en el Sector se ha sentido en ambos litorales, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, disminuyendo los niveles de productividad de la industria y agudizando la situación de desempleo y pobreza que viven las comunidades que se especializan en la cría de camarón.

En el caso puntual de la industria de cultivo de camarón en el Pacífico, esta última nace en los años 80 gracias al boom en la producción del camarón en el Ecuador. Para la década de los 90 ya se contaba con 1.500 hectáreas de cultivo en operación para la producción de camarón y tilapia (Rodríguez y Ruiz 2011). Tras la enfermedad del síndrome de Taura en el

2005 y la mancha blanca en el 2000, el 98% de la producción desapareció, pasando de 1.176 toneladas de producción en 1999 a 88,9 toneladas en el 2002 (Ibíd. 2011).

Adicionalmente al problema generado por la enfermedad de la mancha blanca, otros factores económicos como el contrabando de camarón de Ecuador y su bajo precio en comparación con el producto local ha generado que varios cultivos en Tumaco hayan decidido cerrar sus operaciones. Adicionalmente, visitas de campo a Tumaco por parte del equipo consultor permiten identificar que el principal problema del Sector no es la informalidad sino la baja productividad de sus cultivos y plantas de procesamiento, puntualmente en Nariño. Esta situación acentúa el problema de informalidad empresarial, laboral y productiva pues en la medida en que las empresas y cultivos no cuenten con los ingresos suficientes para cubrir de forma eficiente su operación buscará en la informalidad una manera de disminuir sus costos y gastos de operación. Un claro ejemplo son los cultivos o plantas de producción que solamente pueden contratar personal a destajo o por un monto inferior al salario mínimo legal vigente para poder operar y competir en el mercado.

En el caso del litoral Atlántico, puntualmente en Cartagena, es preocupante como en 2013, la segunda mayor empresa de producción de camarón de cultivo en Colombia, Cartagenera de Acuicultura - CARTACUA, haya decidido cerrar sus operaciones; situación que podría generar una disminución en la producción nacional cercana al 50% para el 2014, sin tener en cuenta el impacto socio económico que tendrá este cierre pues cientos de empleos se perderán agudizando la difícil situación de la comunidad. Son muchos los factores que pueden haber incidido en el cierre de esta empresa, como la caída del precio de camarón a nivel mundial, acompañado de una fuerte revaluación de la moneda, lo cual generó que el ingreso neto de los cultivadores cayera en un 53% aproximadamente. Esta situación ha generado que un sin número de cultivos en la costa caribe hayan cerrado sus puertas. Finalmente, si bien la situación en la costa Atlántica es preocupante, no es tan delicada como la realidad que afrontan los pequeños cultivadores en Tumaco.

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 a) realizar y evaluar propuestas y proyectos que promuevan la formalización empresarial, b) garantizar la coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público y privado para promover la formalización de todos los sectores económicos c) identificar los principales obstáculos relacionados con la formalización empresarial y efectuar recomendaciones para solucionarlos.

Para darle más agilidad debe tener la capacidad de elevar directamente sus recomendaciones al Gobierno Nacional sin tener que pasar por la Comisión Nacional de Competitividad, como sucede hoy.

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 debe trabajar en forma más estrecha con la Gerencia de cada sector.

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 a) 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 b) Dar la más amplia divulgación de esta información 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.

Hay que fortalecer las Brigadas de Formalización y las Ruedas de Formalización para que no solamente se haga en ciudades sino también en empresas localizadas en el campo y para que sean más efectivas, darle en lo posible un carácter sectorial.

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 de Camaronicultura.

-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.

-INVIMA: La percepción de este organismo no es favorable frente a los empresarios del sector, razón por la cual es necesario acercarse al Instituto con el empresario a través de programas de apoyo técnico en donde el empresario pueda ver como éste organismo lleva a cabo sus funciones de vigilancia y control pero también presta una mano amiga al productor.

-AUNAP: El empresario formal del Sector solicita a esta entidad, hacer extensivos programas de acompañamiento UNO A UNO a las pequeñas y medianas empresas, por parte de funcionarios expertos que identifiquen fortalezas y dificultades de las mismas. Este apoyo es necesario para potencializar las microempresas y pequeños cultivadores y establecer planes de mejora en pro de la competitividad y formalidad del Sector.

-Secretaría de Salud: A raíz de diferentes entrevistas se evidencia la necesidad de integrar, sistematizar y fortalecer las actividades de control por parte de la Secretaría de Salud departamental y municipal para que se tengan en cuenta los mismos protocolos de vigilancia y control. Si bien algunas secretarías son muy fuertes en sus actividades de control otras carecen del presupuesto y personal para cumplir a cabalidad con sus funciones. Lo anterior, requiere un esfuerzo adicional por parte del Ministerio para **estandarizar** las actividades y vigilancia y control a lo largo del territorio nacional y de brindar mayores recursos a las secretarías en donde el Sector tiene una mayor importancia frente a riesgos sanitarios. Con base en lo anterior se recomienda crear mesas de trabajo nacionales en donde funcionarios de las secretarías departamentales y municipales puedan revisar, actualizar y mejorar los protocolos de control y desarrollar estrategias conjuntas de mejoramiento.

-FINAGRO: Los empresarios requieren apoyo financiero por parte de FINAGRO, no obstante al no cumplir con las políticas de crédito de los bancos comerciales no tienen acceso a líneas de redescuento. Con base a lo anterior, se recomienda que FINAGRO desarrolle convenios con entidades públicas tales como la AUNAP, el INVIMA y las Secretarías de Salud, y organismos privados como cámaras de comercio y agremiaciones para llegar directamente al empresario del Sector y ser considerado como una herramienta viable a la hora de financiar procesos de formalización empresarial y productivos.

-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. Adicionalmente, surge la necesidad de desarrollar programas de capacitación y acompañamiento sectorial diseñados en base a las necesidades propias del cultivador o empresario del sector. En el Plan de Acción Transversal (7.2) se desarrolla una estrategia puntual para este fin.

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.

En cuanto a las reuniones con el DIMPE del DANE, además se evidenció la falta de articulación con la producción estadística actual, pues no existe una relación clara entre la GEIH y la Microestablecimientos, los dos únicos instrumentos en Colombia que abordan el tema de informalidad.

En adición, al revisar la información de las Cámaras de Comercio, aún más se evidencia dicha desconexión, siendo en este caso un enfoque netamente empresarial, sin ningún proceso de producción y estandarización estadística que permita la comparabilidad de la información.

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.

4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.

Con el fin de fortalecer los programas de financiamiento que se otorga BANCOLDEX e iNNpursa 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.

Considerando que los impuestos a la nómina en Colombia continúan siendo relativamente altos, podría pensarse en reducirlos en mayor medida, como es el caso del 4% restante relacionado con los aportes a las Cajas de Compensación Familiar.

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. Adicionalmente, y como se ha mencionado anteriormente, el SISBÉN se ha convertido un sistema que desincentiva la formalización de empleados pues al estar cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud, el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo.

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.

- i. Las tarifas anuales para un microempresario (año 2013) están entre \$31.000 y \$940.000 dependiendo de su nivel de activos (hasta \$300.000.000 aprox.)
- ii. Las tarifas anuales para un pequeño empresario (año 2013) están entre \$940.000 y \$1.181.000 dependiendo de su nivel de activos (hasta \$3.000.000.000)
- iii. La tarifa máxima por registro mercantil está en \$1.531.000 para empresas con activos de más de \$515.000.000.000.

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

El recaudo del registro mercantil es una función del estado delegada en las Cámaras de Comercio y tiene como función primordial financiar la operación de las cámaras en sus áreas de registro mercantil pero también el de generar recursos que deben ser retornados a los empresarios en servicios. Por esta razón, al ser el registro una función pública, las Cámaras están vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la Nación. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en cabeza de la Dirección de Regulación, tiene la facultad de reglamentar las actividades de las Cámaras de Comercio, como de hecho se está haciendo en estos momentos para modificar el sistema de votación en asambleas y elección de miembros de junta directiva.

En materia de Registro Mercantil, una de las grandes ventajas frente a otras propuestas que pueden contemplarse en este documento, está el hecho que sus modificaciones, así como las derivadas de instrucciones o solicitudes de apoyo a las Cámaras de Comercio del país está centrada en el Presidente de la República y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y dichas modificaciones pueden hacerse por Decreto.

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 Mi Pymes 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 Turismo de Salud y Bienestar 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 la empresas, visibilidad de las mismas y en la Fase II se más énfasis en las tres formas de informalidad (empresarial, laboral y productiva) y se tuvo en cuenta también como opera esa informalidad en los eslabones de los sectores objeto de la consultaría.

Del examen realizado se pudo establecer que los costos de formalización constituyen los principales obstáculos de los empresarios para formalizarse, seguido 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 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 si ellos consideran que si 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 CEPAL², 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, ya que ellas tienen que contemplar variables que no son comunes a todos.

En este orden de ideas estas campañas 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.

Pero como habría que tener en cuenta también los aspectos sectoriales y regionales estas estrategias deberían analizarse dentro de los Acuerdos Sectoriales de Formalización.

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 m manera

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.

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.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest>) ya hay algunas informaciones sobre formalización de nuevos negocios y empresas que se podría perfeccionar.

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

La investigación de fuentes primarias y secundarias del Sector evidencia la necesidad de enfocar el trabajo uno a uno de acompañamiento y apoyo a empresarios de la micro, y pequeña empresa, en las cuales se concentra el problema de la informalidad en todos los niveles trabajados en este documento (laboral, productiva y empresarial). Los principales objetivos del trabajo uno a uno deben ser el aumento en la productividad y el desarrollo de relaciones de confianza y cooperación entre empresas y los funcionarios públicos que representan a los entes de vigilancia y control con el fin de fortalecer las capacidades productivas, tecnológicas y de gestión de los empresarios informales.

Para alcanzar estos objetivos las acciones del trabajo uno a uno tendrá como objetivo el diseño de cursos de capacitación a la medida (SENA), en donde sus contenidos deben privilegiar la demanda, es decir, surgir de las demandas estratégicas de los empresarios o gremios del Sector frente a sus problemas específicos, y no ser impuestos por la oferta pública.

Las acciones del trabajo uno a uno vinculadas al logro del objetivo mencionado anteriormente sería:

- Identificación de líderes empresariales dentro de las empresas informales, esta labor a cargo de la gerencia pública de cada Sector participante en el 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 de comercio local, ICA, INVIMA, Secretarías de Salud). 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: En este nivel el trabajo uno a uno consiste en que las entidades públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas para fomentar la formalización de las

empresas del sector trabajen de forma conjunta con las entidades de control y fiscalización. En los procesos de acercamiento y comunicación de las normas laborales, sanitarias y tributarias se pueden presentar problemas de interpretación por parte de los funcionarios de los entes reguladores, pues en muchos casos estos se limitan a la aplicación taxativa de la norma. A través de sus funcionarios, entidades como el PTP, el MinCIT y el MinTrabajo, puede dar apoyo a los entes reguladores para generar espacios de capacitación a través del SENA en donde se buscará explicar la función de las normas y la importancia de su cumplimiento en términos de sus beneficios económicos y sociales. Estas capacitaciones deben estar atadas a temas puntuales como por ejemplo la concepción de permisos por parte de AUNAP, DIMAR o INVIMA

Algunos temas puntuales podrían ser:

- Formalización laboral de los empleados del sector de Camaronicultura, a cargo del SENA y apoyado por el Ministerio de Trabajo.
- Procesos de formalización de los cultivos de camarón, a cargo del SENA y con apoyo directo del ICA.
- Proceso de formalización de las plantas de procesamiento a cargo del SENA y con apoyo del INVIMA.
- Proceso de formalización de los expendios de productos pesqueros, entre ellos es camarón de cultivo, a cargo del SENA y apoyado por la Secretaria de Salud local.

Ejecutivo: Diseñar un programa de capacitación en pro de la formalidad dirigido a empresarios informales del Sector. En este nivel se busca capacitar de forma integral a empresarios informales, creando un programa intensivo en donde el empresario se actualice frente a la normatividad vigente y apoyado por el SENA desarrollo un plan de cumplimiento y crecimiento, buscando la formalización y el aumento en su productividad. Si bien este programa está a cargo del SENA, deben participar en su diseño todos los entes de vigilancia y control que tienen relación con el Sector, ejemplo la DIAN, el ICA, INVIMA, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud.

Estratégico: Diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales con el fin de que empresarios formales del Sector apoyen a empresarios informales y los ayuden a formalizarse. Un claro ejemplo de este apoyo puede resultarse de un plan padrino o de encadenamiento productivo, en donde una planta de transformación formal, por ejemplo, puede apoyar a pequeños cultivadores para que cumplan con la normatividad sanitaria y se conviertan en sus proveedores.

Finalmente, esta propuesta puede encajar en el programa de Formación Continua Especializada del SENA, pues este programa busca empresarios, en este caso gremios, suscriban "convenios con empleadores para impartir formación continua a sus trabajadores, y mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de las organizaciones bajo su programa de Formación Continua Especializada (SENA 2013)".

Los objetivos puntuales de los programas de Formación Continua Especializada son:

- Responder a las necesidades puntuales de capacitación de las organizaciones.
- Promover el desarrollo personal y profesional de los trabajadores.
- Apoyar la adaptación de los trabajadores y las empresas a las nuevas tecnologías.
- Fortalecer las empresas existentes. Estimular entre las empresas la realización de alianzas estratégicas.

En la medida en que las empresas y los empresarios sean más productivos a través de un acompañamiento personalizado uno a uno, los niveles de informalidad empresarial, laboral y productiva disminuirán, mejorando las condiciones socioeconómicas de las empresas y sus colaboradores.

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

Reforzar el sistema de inspección laboral y cumplimiento de las obligaciones tanto del empleador como del trabajador con respecto a los pagos de la seguridad social, es un tema sobre el cual existe consenso³. En este sentido, y teniendo en cuenta experiencias que han tenido resultados positivos en términos de formalización de empresas en otros países⁴, se recomienda llevar a cabo los análisis necesarios para implementar un modelo de inspección basado en dos estrategias:

La primera estrategia estaría enfocada en un *cambio en la estructura de incentivos de las labores de inspección, y en la implementación de nuevos métodos para alcanzar los objetivos de la misma*⁵. 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. Frente a este último punto, la socialización a priori de los operativos implicaría perder el factor sorpresa, con el cual se pueden lograr mejores resultados respecto a la identificación de empresas y trabajadores que incumplen los requisitos legales (pago de los aportes a los sistemas de seguridad social, certificado de existencia y representación legal otorgado por cámara y comercio local, RUT, entre otros) asociados al desarrollo de las actividades formales.

³ Entre los trabajos que analizan el impacto del sistema regulatorio y su capacidad sancionatoria se destaca el de Piore, M. y Shrank Norms (2007). Regulations, and labour standards in Central America Eclac México.

⁴ Piore, M. y Shrank Norms (2007, op. cit para el caso de Chile. Berg, J. (2010). Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. es una excelente referencia para el caso de Brazil.

⁵ Se debe aclarar que no toda la remuneración sería variable. En ese sentido se deben manejar porcentajes definidos a partir de otras experiencias. En el caso de PROEXPORT, por ejemplo, la remuneración variable es del orden del 10% del valor total del salario. Además se debe diseñar un mecanismo de gestión que evite los “falsos positivos” y el hostigamiento al sector empresarial. Si bien, esto último es complicado, la experiencia en el caso Brasileiro (referenciado en el siguiente pie de página) demuestra que es posible alcanzar buenos resultados a través de esta iniciativa. Los inspectores no tienen funciones de juez para determinar las faltas sino que deben identificar y buscar corregir la falta laboral o no pago con gestión de convencimiento y capacitación o concientización.

Sin embargo, puede resultar más eficaz diseñar los operativos a partir de acuerdos entre las entidades involucradas (DIAN y Policía Aduanera, por ejemplo) y los empresarios. Esto es útil siempre y cuando se cuente con un sistema de información que permita hacer inspecciones en línea con diferentes fuentes de información pública y privada, y se impongan las sanciones respectivas las cuales deben tener efecto inmediato. El hecho socializar los operativos conllevaría a que los empresarios y trabajadores contaran con determinado tiempo para formalizar su actividad. Por lo tanto, en caso de no hacerlo la sanción debe ejecutarse tanto para generar credibilidad en la acción del Estado, como para enviar señales convincentes sobre las labores de inspección y sanción a los empresarios formales⁶.

La segunda estrategia consiste en la **creación de grupos de inspectores dedicados a abordar los problemas específicos del Sector**, ejemplo el procesamiento informal de camarón o su expendio en establecimientos informales. En estos grupos los inspectores serían evaluados por el rendimiento individual, así como la habilidad del grupo de inspectores 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 o temas sanitarios.⁷ Esta ayuda se puede concretar en: divulgar y explicar los programas del gobierno y entidades privadas, e informar y explicar los procesos a través de los cuales el empresario 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.

⁶ Almeida, R., & Carneiro, P. (2011). Enforcement of labor regulation and informality.

⁷ PIRES, Roberto. Governing Regulatory Discretion: Innovation, Performance and Accountability in Two Models of Labor Inspection Work. In: REGULATING FOR DECENT WORK CONFERENCE, 2009, Geneva, 8-10 July 2009. [paper presented...] Geneva, 2009.

4.2 Plan de Acción Sectorial

1 Sistema de transitoriedad del SISBEN que permita aportes parciales a pensiones y cesantías.					
Descripción: Los trabajadores del sector primario en los sectores agropecuarios bajo estudio, no aportan al sistema general de pensiones y cesantías por la obligación que tienen de salirse del SISBEN si entran al sector formal laboral. En ese sentido, la alta cobertura alcanzada por el SISBEN y los bajos controles para la permanencia y verificación de requisitos en el sistema, permite a los empresarios evadir la responsabilidad del aporte al sistema de salud y encontrar un modo de aseguramiento en el sistema subsidiado para sus empleados. De hecho, el SISBEN se ha convertido en un sistema que puede llegar a desincentivar la formalización de empleados en la medida en que al estar cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud, el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Sistema de transitoriedad del SISBÉN	Realizar un estudio por parte del DNP para ser presentado para generar un documento CONPES SOCIAL que permita modificar el CONPES 117 (Actualización de los Criterios para la Determinación, Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales). Este estudio debe evaluar la posible población pobre beneficiaria que haría parte de este universo con el fin de poder determinar la importancia de esta propuesta.	Enero 2015	Departamento Nacional de Planeación, apoyan Ministerios de Educación, Trabajo, Salud y del Interior.	El costo esperado de esta iniciativa es \$0 por ser una modificación al régimen legal actual.	a. Generación CONPES SOCIAL b. Adopción de las medidas o recomendaciones c. Número de población que entra al sistema de transición d. Número de población que sale del sistema de transición para ser formalizada.
	Creación de un documento CONPES SOCIAL.				
	Adopción de las medidas o recomendaciones del CONPES a nivel regulatorio (modificación al Sistema General de Participaciones). El introducir esta modificación a través de un CONPES SOCIAL, permitirá analizar de forma integral la problemática y participación de las autoridades territoriales.				
	Evaluación del impacto y ajuste a las asignaciones presupuestales del presupuesto nacional a estos temas.				

2 Continuidad al Programa de Recuperación de la Camaronicultura en el Municipio de Tumaco					
<p>Descripción: Como se ha mencionado anteriormente, el Programa de Recuperación de la Camaronicultura en el Municipio de Tumaco 2009-2013, obtuvo diferentes logros dentro de los cuales se encuentra la recuperación de 271 hectáreas de espejo de agua, una planta de procesamiento, un laboratorio de maduración y dos laboratorios de producción de semilla. El área recuperada corresponde al 24% del área total y requirió una inversión global cercana a los \$1,5 millones de dólares, aportada principalmente por el sector privado, CENIACUA y algunos aportes de Cooperación Internacional (Unión Europea y USAID). No obstante, a la fecha varios objetivos del Programa no se han cumplido en su totalidad en la medida en que los empresarios del Sector han encontrado problemas de financiamiento e inversión por parte de inversionistas privados. Con base en lo anterior el grupo consultor recomienda:</p>					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Continuidad al Programa de Recuperación de la Camaronicultura	La reactivación y continuidad del Programa de Recuperación de la Camaronicultura en el Municipio de Tumaco. Este programa debe ser liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y apoyado por la Gobernación de Nariño, la AUNAP y ACUANAL.	Enero 2015	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	El costo esperado es \$3.000 millones	<ul style="list-style-type: none"> a. Número de hectáreas recuperadas y en producción. b. Número de familias vinculadas al proyecto c. Número de cooperativas vinculadas al proyecto y número de asociados. d. Número de operaciones de crédito avaladas por el Fondo Agropecuario de Garantías.
	Estudio de las metas logradas y aquellas que no se han logrado cumplir, identificando cuellos de botella en trámites, permisos y medios de financiamiento.				
	Desarrollo del plan de recuperación 2015-2020 con metas puntuales para la recuperación de las cerca de 1.200 has. recuperables en Tumaco.				
	Alineación de esta recomendación con la búsqueda de medios de financiamiento para empresarios del Sector a través de FINAGRO y el Banco Agrario.				
	Diseño e implementación de campañas de divulgación para empresarios de la región en donde se recalcan los beneficios propios de la formalidad.				

3 Desarrollo de programas de apoyo financiero diseñados a la medida para el Sector de Camaronicultura					
Descripción: Las visitas de campo a empresarios en Nariño ha evidenciado que no existen mecanismos reales de financiamiento para empresarios del Sector de Camaronicultura en Colombia. Esto obedece a los altos niveles de riesgo percibidos por los bancos comerciales quienes tienen a su cargo el estudio crediticio del empresario y el Sector. Esta situación no permite el desarrollo del sector ni el crecimiento de la industria pues se evidencia la necesidad de líneas de crédito especializadas para acondicionamiento del área de cultivo y capital de trabajo.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Desarrollo de programas de apoyo financiero	Identificar mecanismos que le permitan a los cultivadores acceder a líneas de crédito blandas para mejora de terrenos y/o capital de trabajo a través de FINAGRO o BANCOLDEX. Se propone acceder al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), el cual tiene como objeto respaldar créditos de capital de trabajo e inversión redescontados ante FINAGRO, de clientes que no pueden ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por el Banco, o que teniéndolas, estén comprometidas o sean insuficientes para respaldar el crédito.	Enero 2015	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, apoyo FINAGRO, BANCOLDEX, Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).	El costo esperado es \$0. No obstante la creación de la línea de financiamiento o Impulsa tiene un costo igual al nivel de recursos que se dispongan para el financiamiento o de actividades productivas	a) Número de créditos de redescuento línea FINAGRO o BANCOLDEX desembolsados. b) Creación e implementación de una línea iNNpulsa. c) Número de convenios de apoyo firmado bajo el marco de los Tratados de Libre Comercio. d) Creación e implementación de la Póliza de Seguro para el cultivo de camarón.
	Impulsar la creación de líneas de cofinanciamiento de proyectos productivos (no reembolsables) para el sector de Camaronicultura.				
	Analizar el uso Asociaciones Público Privadas (APP) para impulsar la inversión en el Sector. Si bien este modelo se ha usado anteriormente para infraestructura, hoy en día la Ley 1508 de 2012 ha reglamentado su uso para otro tipo de proyectos productivos.				
	Acordar convenios de cooperación derivada de los TLC con potencial exportador para la consecución de recursos y apoyo técnico internacional para el micro y pequeños cultivadores y empresarios del Sector.				
	Finalmente, BANCOLDEX en el 2012 aprobó una consultoría para crear los términos de referencia para el diseño y promoción de una póliza de seguros para camarón de cultivo, con lo cual podrán adelantar proyectos de mejoramiento productivo y ampliar la oferta de camarón a los mercados internos y externos (BANCOLDEX 2012).				

4 Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva y fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control

Descripción: Gracias a la información de fuentes primarias, particularmente entrevistas con funcionarios públicos y privados se evidencia una desarticulación institucional entre los entes de control, autoridades sanitarias, tales como el ICA, INVIMA, la AUNAP, las Secretarías de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual se genera por la falta de definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional. Finalmente, se presentan problemas en la gran cantidad de trámites y permisos que requieren los empresarios del Sector, pues para el caso del cultivo, se requiere permiso por parte del ICA, la DIMAR, Corponariño (para el caso de los cultivos ubicados en Nariño) y la AUNAP. Para el caso de la transformación industrial se necesita un concepto favorable por parte del INVIMA y la AUNAP.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva	Creación de un Comité de Integración Sectorial liderado por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (MADR), apoyado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el ICA, el INVIMA, AUNAP y el Ministerio de Salud y la SIC, el cual definirá mecanismos de comunicación, interrelación y fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control por parte de las instituciones previamente mencionadas. Este Comité buscará:	Enero 2015	Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (MADR), apoyan ICA, INVIMA, AUNAP, DIMAR, Ministerio de Salud, Ministerio de la Tecnologías, de la información y las Telecomunicaciones y Secretarías de Salud locales.	El costo esperado de implementación de los mecanismos de comunicación e interrelación entre las instituciones de control y vigilancia se estima entre \$15.000 y \$50.000 millones dependiendo las necesidades tecnológicas de cada institución.	a. Diseño e implantación de la herramienta tecnológica para la vigilancia y control de la cadena productiva. b. Número de trámites radicados en la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS). c. Número de permisos de operación renovados.
	Desarrollar de un plan de contingencia, así como un plan de acción a largo plazo, para la implementación de las medidas tecnológicas necesarias que busquen habilitar el acceso a la información por parte del ICA, INVIMA, Secretaría de Salud y SIC. Específicamente información relacionada con registros, operaciones, conceptos, y demás necesarios para las actividades de control. Se recomienda alineación de la plataforma con el programa Gobierno en Línea.				
	Creación de la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS) donde se integre el INVIMA, la AUNAP, y las secretarías departamentales y municipales de salud, para que de cara al ciudadano se constituya como la única ventanilla de trámites y permisos, generando control y facilidad de trámites. Estas ventanillas pueden operar en las instalaciones de las oficinas regionales del ICA o en las mismas alcaldías.				

Estandarización de criterios y protocolos de control frente a las actividades de vigilancia y control que desarrollan las secretarías de salud departamentales y municipales. A través de las VURCS, es posible la integración y estandarización de criterios para que estos entes territoriales realicen los mismos controles.

Finalmente, a través de las VURCS, desarrollar protocolos de control en donde a las empresas se les verifique que sean formales al presentar su RUT, Certificado de Existencia y Representación Legal emitido por una Cámara de Comercio y planilla de pago de la seguridad social de sus empleados. En la medida en que las empresas cumplan con estos requisitos podrán radicar sus respectivos trámites.

Este mismo comité de Integración Sectorial debe establecer las medidas necesarias para simplificar trámites dentro de la AUNAP y DIMAR, buscando que tanto el pequeño como gran empresario pueda obtener los permisos de funcionamiento de forma fácil. Es importante mencionar que la AUNAP y DIMAR son entes independientes con capacidad para diseñar y establecer los requisitos para la otorgación de permisos, así como para establecer los mecanismos de control y vigilancia frente a las actividades propias del Sector.

5 Desarrollo de una campaña de comunicación en pro del consumo de camarón de calidad					
Descripción: Desarrollo de una campaña de comunicación en donde no solamente se promueva el consumo de camarón sino que además se le explique al consumidor los riesgos asociados al consumo de camarón que no cumpla con los requisitos de calidad e inocuidad del producto. Como se ha manifestado anteriormente, aproximadamente el 60% del camarón en Colombia se comercializa a través de canales informales en donde hay ausencia de higiene en el transporte y manipulación del producto. Es decir camarón, que no cumple con la normatividad sanitaria frente a la comercialización y almacenamiento de productos pesqueros siendo un claro ejemplo de informalidad productiva.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Desarrollo de una campaña de comunicación en pro del consumo de camarón de calidad	Creación de un Comité Pro Consumo de Camarón de Calidad, por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyado por ACUANAL, FENALCO, ANDI y el Ministerio de Salud. Este Comité buscará:	Enero 2015	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyan Ministerio de Agricultura y agremiaciones del sector.	El costo esperado de implementación de las estrategias de comunicación se estima en \$3.000 millones.	a. Aumento del consumo de camarón nacional en expendios formales. b. Aumento en el número de establecimientos formales registrados ante la Secretaría de Salud.
	Fortalecer el consumo de camarón de calidad por parte del consumidor a través de campañas masivas de comunicación.				
	Capacitar a expendios en la normatividad vigente frente al expendio de productos pesqueros, buscando además brindarles apoyo técnico por parte de las secretarías de salud y el SENA.				
	Diseñar estrategias para promover el consumo de camarón en establecimientos que cumplan con los requisitos de calidad e inocuidad del producto a través de señales visuales que permitan conocer que expendios cuentan con un concepto favorable por parte de la Secretaría de Salud.				
	Diseñar herramientas para que el consumidor pueda distinguir entre un producto formal de calidad y un producto informal. En la medida en que el consumidor logre identificar en nivel de calidad de un producto, buscará proveedores formales que garantizan la calidad e inocuidad del mismo.				
	Hacer visible los beneficios de la formalización, mostrando casos exitosos, para que las personas se den cuenta que existen programas y campañas para tal fin en el Sector de Camaronicultura.				

6 Creación de la Policía Sanitaria					
Descripción: El equipo de trabajo considera que se hace necesario crear un plan piloto de POLICÍA SANITARIA encargada y especializada en el cumplimiento de requisitos de esta naturaleza como apoyo a decisiones adoptadas por las autoridades sanitarias en cualquiera de los eslabones y que tenga como función principal el “enforcement” de las decisiones que estas agencias sanitarias adopten en este sentido.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Creación de la Policía Sanitaria	Se propone iniciar un plan piloto con 50 efectivos, capacitados por las autoridades sanitarias y de protección a la propiedad industrial (INVIMA, ICA Y SIC) para que puedan cumplir sus funciones técnicas.	Enero 2015	Policía Nacional, apoya el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ICA, INVIMA, Superintendencia de Industria y Comercio y MinSalud (secretarías de salud).	Frente a la capacitación por parte de los funcionarios del INVIMA, ICA Y SIC, el costo de implementación es \$0.	a. Número de policías operando bajo el esquema de policía sanitaria. b. Número de operativos desarrollados de vigilancia y control

BIBLIOGRAFÍA

- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP (2013) Entrevista con la Dra. Maria Claudia Merino, Profesional Especializado, Dirección Técnica Administración y Fomento, AUNAP. Junio 21 de 2013.
- Centro de Investigación de la Acuicultura en Colombia CENIACUA (2013). Quienes somos. En la web en: <http://www.ceniagua.org/html/qui.html>
- Consejo Privado de Competitividad (2012). Informe Nacional de Competitividad de Colombia.
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (2013). Plantas de Alimentos Certificadas. Disponible en: http://www.invima.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1001&Itemid=371
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (2013). Plantas de Alimentos Certificadas. En la web en: http://www.invima.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1001&Itemid=371
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). Anuario Estadístico 2011 del Sector Agropecuario y pesquero. Resultados Evaluaciones Agropecuarias Municipales 2011. ISBN No. 978-958-97128-8-7. Disponible en: <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/public/Anuario/AnuarioEstadistico2011.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013). Cadena de la Acuicultura Boletín Dicimembre de 2012.
- Newmark F., Valverde C., Diaz J., Parra G., Bonilla S. Y Salazar M. (2009) Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de Camarón de Cultivo en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.ceniagua.org/archivos/AGENDA_CAMARON_DE_CULTIVO.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. FAO – INCODER (2011). Diagnostico del Estado de la Acuicultura en Colombia (Versión para página web) Disponible en: http://www.ceniagua.org/archivos/Diagnostico_para_revision_Dic_5_2011_v1.pdf
- Rodriguez, M: y Ruiz, M. (2011). Estudio de prefactibilidad de la reactivación de la camaronicultura en Tumaco – Nariño. Presentado a la Organización Internacional para las Migraciones –OIM.
- Sabaini, J. Y Morán D. (2012) Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/de/agenda/1/47761/DDR_Gomez_Sabaini_Moran.pdf