

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



RESUMEN EJECUTIVO
SECTOR PALMA, ACEITES, GRASAS VEGETALES Y
BIOCOMBUSTIBLES

Consultoría elaborada para Bancóldex – PTP

Marzo de 2014

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	4
2.1	Fases.....	4
2.2	Fuentes de información y metodología.....	4
3.	PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR.....	5
3.1	Características de la Cadena Productiva.....	5
3.1.1	Caracterización del Primer Eslabón o Proceso Agrícola (Incluido procesamiento de aceite crudo de palma).....	6
3.1.2	Caracterización del Segundo Eslabón o Transformación Industrial.....	8
3.1.3	Caracterización del Cuarto Eslabón o Distribución y Venta.....	10
3.2	Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del Sector.....	11
3.2.1	Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva	12
3.2.2	Inconvenientes que tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio	13
3.2.3	El modelo de agremiación o cooperativismo en el Sector.....	13
3.2.4	Aportes a sistema de seguridad en salud.....	13
3.2.5	Aportes a Sistema de Pensiones.....	14
3.2.6	Aportes a Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF.....	14
3.2.7	Aportes a Riesgos Profesionales (RP).....	15
3.2.8	Razones por la cuales los empleados informales no son vinculados a sistema de protección social	15
3.2.9	Reenvase de aceite de cocina en cantidades industriales o al detal.....	15
3.2.10	Competencia desleal al embazar menor cantidad a la establecida en la etiqueta.....	16
3.2.11	La Resolución 2154 de 2012.....	16
3.2.12	Registro de marcas.....	16
3.3	Principales determinantes y causas de la informalidad del sector.....	17
3.3.1	Principales determinantes de la informalidad empresarial.....	17
3.3.2	Principales determinantes de la informalidad laboral.....	17
3.3.3	Principales determinantes de la informalidad productiva.....	18
3.4	Principales problemas del sector.....	18
4.	RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO.....	20
4.1	Temas transversales.....	20
4.1.1	Marco institucional.....	21
4.1.2	Creación de la cátedra de formalización.....	23
4.1.3	Estadísticas.....	23
4.1.4	Financiamiento y cooperación técnica.....	25
4.1.5	Reducción de los impuestos a la nómina.....	25
4.1.6	Tarifas del registro mercantil.....	26
4.1.7	Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades.....	27
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).....	29
4.2	Temas sectoriales.....	29
4.2.1	Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.....	30
4.2.2	Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.....	32
4.3	Plan de Acción Sectorial.....	33

1. INTRODUCCIÓN

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

Los sectores escogidos para el análisis son los siguientes:

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

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

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

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

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

2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.

2.1 Fases

Fase 1. Diagnóstico y análisis de informalidad

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

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

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

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

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

Fase III. Documento final

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

2.2 Fuentes de información y metodología

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

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

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

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

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

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR

3.1 Características de la Cadena Productiva

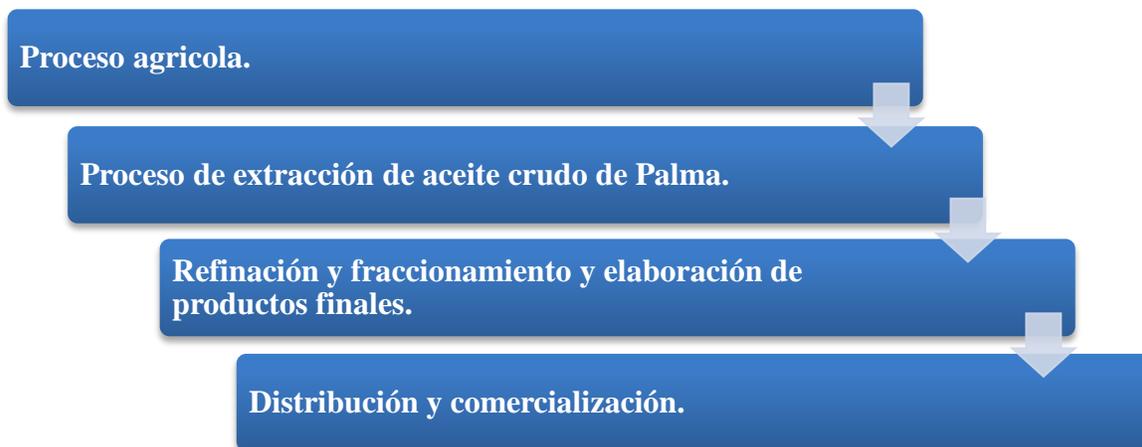
La cadena productiva del sector de palma, aceites, grasas vegetales y biocombustibles incluye la siembra de la palma de aceite, la extracción del aceite crudo de palma, su refinación, fraccionamiento y su transformación industrial en alimentos, alimentos para animales, jabones, biodiesel y la industria farmacéutica entre otras. La cadena de producción (ver ilustración 1) empieza con el proceso agrícola el cual involucra actividades de instalación de plantaciones, mantenimiento, cosecha y comercialización del fruto de palma. Tan pronto el fruto está listo, es trasladado en canastillas o carretillas a centros de acopio para ser posteriormente transportado a las planta de beneficio, la cuales usualmente se encuentra ubicada en las cercanías de las plantaciones gracias a las alianzas estratégicas que ha desarrollado el sector palmero en Colombia.

El segundo eslabón corresponde a la extracción del aceite crudo de palma y el palmiste, los cuales se obtienen de la pulpa del fruto y de las almendras respectivamente. Tan pronto el fruto llega a las plantas de beneficio es pesado, clasificado y esterilizado, proceso que permite que el fruto se ablande y sea separado y extraído el aceite crudo de palma y el palmiste. En el año 2011 (Fedepalma 2012) el sector produjo 940.838 toneladas de aceite crudo de palma a través de 51 plantas de beneficio en el territorio nacional. Así mismo, la producción de estas plantas se vendió en su gran mayoría en las mismas zonas geográficas donde fue producido, alcanzando 768.215 toneladas de aceite de palma vendidas al mercado local, lo que represento para el eslabón una mayor eficiencia en costos logísticos. Por ejemplo, el 78,4% de la producción de la zona oriente se vendió en Bogotá, Villavicencio y Acacias; el 75,9% de la zona norte, se comercializó en la Costa Atlántica, el 33,2% de la zona sur

occidental se vendió en la ciudad de Cali y Buga; y el 44,3% de la producción de la zona central se comercializó en Bucaramanga, Medellín y Cúcuta (Fedepalma 2012).

El tercer eslabón hace referencia a la segunda fase industrial, el cual comprende el proceso de refinación, fraccionamiento e hidrogenación del aceite crudo de palma para la producción de aceite de palma RBD (refinado, blanqueado y fraccionado), aceite de palmiste RBD y torta de palmiste, los cuales constituyen la materia prima para diferentes productos tales como glicerina USP, biodiesel, ácidos grasos para la producción de jabones, caucho, velas, cosméticos; alcoholes grasos; estearina para la producción de confitería; oleína producto sustituto de aceite de cacao; PKO-H para la producción de confitería, crema de café, relleno de leches y cobertura grasas; oleína de palma para la fabricación de aceite de cocina y salsas; torta de palmiste para la producción de concentrados para animales; estearina para la fabricación de margarinas y mantecas; y otros productos para la fabricación de alimentos.

Ilustración 1 Proceso productivo de la Cadena de Palma, aceites, grasas vegetales y biocombustibles



Fuente: Elaboración de los autores

Por último se tiene la distribución y venta de los productos finales tales como biocombustibles, jabones, cosméticos y aceite de cocina. En el año 2011 (Fedepalma 2012), el mercado nacional demandó 768.215 toneladas de aceite crudo de palma, de las cuales el 49,8% del aceite crudo producido fue demandado por la industria tradicional (cosméticos, alimentos para animales, jabones, pinturas, aceite de cocina y otros) y 50,1% o 385.100 toneladas de aceite fueron utilizadas para la fabricación de biodiesel.

3.1.1 Caracterización del Primer Eslabón o Proceso Agrícola (Incluido procesamiento de aceite crudo de palma).

Frente a la informalidad empresarial del primer eslabón, la cual es calculada en 82% (GEIH), es importante mencionar la expansión a gran escala no planificada de las plantaciones de palma. Estas plantaciones informales no tienen en cuenta requerimientos de infraestructura, investigación o transferencia tecnológica, lo que atenta contra la productividad y competitividad de la agroindustria de la palma (Seeboldt y Salinas 2010).

Hoy en día las plantaciones de palma en Colombia no están obligadas a registrarse ante el ICA. No obstante, en julio de 2013, el ICA ha puesto en consideración pública el borrador de una resolución que busca contabilizar los predios y productores que se dedican al cultivo de palma de aceite en

Colombia (Fedepalma 2013). Esta iniciativa busca que se cree una completa base de datos sobre el sector palmero nacional, con lo cual se tendría un reporte obligatorio de cuántos productores, zonas y hectáreas existen dedicadas a la producción de palma de aceite. Así mismo, el registro facilitaría la reacción de los entes de control ante apariciones de la enfermedad fitosanitaria “Putridión del Cogollo”, que ha causado la muerte de al menos unas 70 mil hectáreas de palma sembradas en Colombia.

Tabla 1 Nivel de Informalidad según el eslabón de la cadena productiva

	Informalidad Empresarial GEIH	Informalidad Laboral GEIH	Informalidad Productiva
Eslabón Primario	82%, 0% (Plantas de extracción aceite crudo de palma)	89.4%, 31.8% (Plantas de extracción aceite crudo de palma)	No hay información oficial
Eslabón Secundario	0%	31.8%, 28.6% (producción de Biodiesel)	20% (Asograsas)
Eslabón Terciario	26,2% (venta al por mayor de productos alimenticios) 11.5% (comercio de alimentos).	76.7% (comercio de Alimentos), 29.8% (producción de Biodiesel)	No hay información oficial

Fuentes: Elaboración propia, tomado de la GEIH del DANE, ASOGRASAS

De igual forma, frente a las condiciones laborales de los cerca de 8000 trabajadores del sector, la GEIH indica que la informalidad laboral del eslabón es del 89,4%, presentando irregularidades e incumplimiento por parte algunas Cooperativas de Trabajo Asociado (CTAs), las cuales han sido acusadas y en algunos casos sancionadas por violar derechos laborales y salariales de sus asociados. Por ejemplo en enero de 2012 (FENALCO) el Ministerio de Trabajo sancionó a una empresa palmera, cinco cooperativas y a una empresa de servicios temporales por incurrir en intermediación laboral y no cumplir el régimen de riesgos profesionales. Sin embargo, ante la preocupación del Sector Palmero, Fedesarrollo, Fedepalma e IQUARTIL, desarrollaron un estudio que buscaba caracterizar el empleo en el sector palmicultor de Colombia (Olivera Et. Al 2011). El estudio tiene como objeto comparar los diferentes indicadores y características laborales de las personas empleadas en el sector palmero con los demás trabajadores de las diferentes ramas de la agricultura. Los resultados obtenidos son producto 1215 encuestas realizadas en los hogares de los trabajadores del sector y demás ramas del sector agrícola que habitan en las ciudades y municipios donde se encuentran las plantas de beneficio y cultivos de palma. Adicionalmente, la investigación incluye sondeos y entrevistas a empresas palmeras, cooperativas de trabajo asociado y empresas de trabajo temporal.

Los resultados del estudio de caracterización del empleo en el sector palmicultor (Olivera Et. Al 2011) son sorprendentes en la medida en que presentan un panorama laboral superior de la calidad de vida de los empleados palmeros frente a las condiciones generales de los trabajadores del sector rural. Por ejemplo, el Estudio indica que el 64% de los trabajadores recibe vacaciones con sueldo o compensación, el 57,3% recibe primas, el 58,1% tiene derecho a cesantías, 83,3% está afiliado a pensiones, 77,6% está afiliado a caja de compensación, 87,6% está afiliado a salud y 85,9% de los trabajadores palmeros está afiliado a riesgos profesionales.

Posteriormente, las plantas de beneficio son las encargadas de llevar a cabo la primera fase industrial en donde se extrae el aceite de palma obtenido de la pulpa del fruto y el aceite de palmiste que se obtiene de las almendras. De igual forma, las plantas de beneficio producen torta de palmiste a partir de las almendras de la palma, todos estos productos constituyen bienes intermedios para el mercado nacional e internacional. Actualmente en Colombia operan 51 plantas de beneficio (Fedepalma 2012) ubicadas en los departamentos de Bolívar (1), Casanare (3), Caquetá (1), Cesar (9), Magdalena (8), Meta (19), Nariño (3), Norte de Santander (1) y Santander (6). Las plantas de extracción son creadas a partir de alianzas estratégicas con los mismo palmicultores, quienes en algunos casos son los mismos propietarios de las plantas. Frente al tema de informalidad empresarial, laboral y productiva, ninguno de los gremios encuestados tiene información que permita caracterizar a profundidad los niveles de informalidad en el eslabón, razón por la cual se toman como datos base los arrojados por la GEIH del DANE, la cual no registra empresas informales o informalidad empresarial, pero indica que el eslabón presenta un nivel de informalidad laboral del 31,8 %.

3.1.2 Caracterización del Segundo Eslabón o Transformación Industrial

El segundo eslabón hace referencia a la segunda fase industrial, el cual comprende el proceso de refinación, fraccionamiento e hidrogenación del aceite crudo de palma para la producción de aceite de palma RBD (refinado, blanqueado y fraccionado), aceite de palmiste RBD y torta de palmiste. La GEIH del DANE, indica un nivel de informalidad empresarial para el eslabón de 0%, no obstante el gremio que representa este eslabón, la Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles (Asograsas), estima que la informalidad/ilegalidad en el sector, particularmente en grasas y aceites comestibles embotellados, alcanza el 20% a nivel nacional, incrementándose en zonas del país como la Costa Atlántica, Santanderes y el Valle del Cauca en donde la informalidad/ilegalidad ha llegado a un 35% del mercado. De acuerdo con el Gremio según sea el mercado, ya sea Barranquilla o Bucaramanga, por cada 3 litros comercializados formalmente se comercializa 1 litro de forma informal, en otras zonas del país esta relación puede disminuir de 5 a 1 (aproximadamente el 20% del mercado nacional). El Gremio estima la informalidad/ilegalidad del eslabón gracias a cifras suministradas por Nielsen, empresa reconocida a nivel nacional e internacional que registra las ventas a los consumidores en el punto de venta de los minoristas (cadenas de supermercados, supermercados independientes y canal tradicional o tiendas) y tiene una cobertura del 65% al 75% del territorio nacional.

Frente a la informalidad productiva del sector, la Resolución 2154 de 2012, dicta en el Artículo 5: Condiciones básicas de higiene, que “Los establecimientos donde se fabriquen, procesen, envasen, almacenen, comercialicen y transporten aceites y grasas para consumo humano, deben cumplir los principios de las Buenas Prácticas de Manufactura –BPM–, estipuladas en el Título II del Decreto 3075 de 1997 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, con excepción del Capítulo VIII “Restaurantes y Establecimientos de Consumo de Alimentos”. Así mismo, la Norma indica que todos los establecimientos que fabriquen, procesen, importen y exporten aceites y grasas para consumo humano deben estar registrados ante el INVIMA. Ahora bien, datos suministrados por el INVIMA (2012), indican que actualmente 69 establecimiento fabricantes de grasas y aceites vegetales son sujetos de vigilancia por parte de este organismo de control. Adicionalmente, una sola empresa o persona natural puede solicitar múltiples Registros Sanitarios dependiendo el número de productos que elabore y comercialice.

Información suministrada por INVIMA (2012) indica que este organismo ha otorgado 9743 Registros Sanitarios, de los cuales actualmente se encuentran vigentes el 92.01%, en estudio o en tramite 8 registros (0,0008%) y 770 registros (7,9%) corresponden a registros sanitarios cancelados, suspendidos o vencidos.

Así mismo, se tiene que el 65,20% de las empresas o personas naturales que ostentan estos registros son importadores, 20,44% son fabricantes, 2,65% son envasadores, empacadores o acondicionadores, 11,65% son apoderados y el 0,005% son exportadores (5 Registros Sanitarios en poder de dos empresas). Por último, el 19% de los productos con expediente en el INVIMA corresponden a mezclas de aceite vegetal.

Desafortunadamente, al no contar con cifras sobre la informalidad empresarial del eslabón, no es posible cruzar las estimaciones del Gremio con las cifras de informalidad de la GEIH. Sin embargo, según lo manifestado por el gremio ASOGRASAS, las actividades de informalidad o ilegalidad se desprenden directamente del contrabando del aceite y/o su distribución y re-envase dentro del territorio nacional.

Adicionalmente, el Decreto 3075 de 1997 establece que todas las fábricas y los establecimientos donde se procesan alimentos deben cumplir con programa de buenas prácticas de manufactura (BPM). El Decreto 3075 busca reducir el riesgo de contaminación de los alimentos que posteriormente van a ser consumidos por humanos, las BPM involucran diferentes aspectos relacionados con las instalaciones, los equipos, el personal que ha de manipular los alimentos, la documentación, entre otros aspectos. De igual forma, el INVIMA tiene a su cargo el vigilar el cumplimiento de la norma; el no cumplimiento de las BPM por parte de un establecimiento puede ocasionar el cierre temporal o total del mismo, la suspensión parcial o total de las actividades productivas, el decomiso de la mercancía y/o productos, la destrucción de artículos o productos, y/o la suspensión temporal de la venta del alimento, mientras el INVIMA toma una decisión al respecto.

Del mismo modo, durante los últimos años, la industria mundial y nacional de alimentos ha visto un aumento significativo en la legislación y reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. A raíz de esta necesidad nace el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), el cual constituye un enfoque preventivo y sistemático, recomendado por diferentes organizaciones internacionales como la Comisión del Codex Alimentarius y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El HACCP tiene como requisito para su implementación las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), que se encuentran legisladas por el Decreto 3075 de 1997, mencionado anteriormente.

Según las estadísticas presentadas por el INVIMA (2013) en su portal web, a febrero de 2013 únicamente 2 establecimientos en Colombia han sido certificados en Buenas Prácticas Manufactureras – BPM y/o HACCP (INVIMA 2013). Si bien la carencia de estas certificaciones no necesariamente implica que el establecimiento este operando de forma informal, si llama la atención el número tan reducido de empresas certificadas.

Tabla 2 Establecimientos Certificados en Buenas Prácticas Manufactureras – BPM y Sistema HACCP

No.	ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	PRODUCTOS QUE ELABORA	CERTIFICACIÓN
1	LLOREDA S.A.	YUMBO - VALLE DEL CAUCA	ACEITES COMESTIBLES PARA CONSUMO MASIVO E INDUSTRIAL; MARGARINA Y ESPARCIBLES PARA CONSUMO MASIVO E INSTITUCIONAL; GRASAS COMESTIBLES (MANTECAS) PARA CONSUMO MASIVO Y USO INDUSTRIAL; SALSAS Y ADEREZO	BPM
2	TEAM FOODS COLOMBIA S.A	BOGOTÁ D.C.	SHORTENING, MANTECAS, ACEITES CREMOSOS, MARGARINAS INDUSTRIALES, MARGARINAS DE MESA Y COCINA, ESPARCIBLES.	HACCP

Fuente: Invima - febrero 28 de 2013

Frente a la informalidad laboral del eslabón, la GEIH indica que la informalidad es del 31,8% para la elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal, cifra inferior al primer y tercer eslabón de la cadena productiva del sector.

Por otro lado, dentro del eslabón de transformación industrial en Colombia operan 5 plantas para la producción de biodiesel (Bio D SA., Bio SC SA., Aceites Manuelita SA., Ecodiesel Colombia SA. y Hacienda Las Flórez) las cuales demandan el 50% de la producción de aceite de palma en Colombia. Este eslabón genera 350 empleos directos sin contar el transporte y comercialización del biocombustible. Frente a la informalidad empresarial, laboral o productiva del eslabón, es importante considerar que las inversiones realizadas para el montaje de una planta de producción son muy elevadas, minimizando la entrada de nuevos competidores y dificultando la operación de empresas informales.

Frente a la informalidad empresarial y productiva, la industria de biodiesel debe cumplir 26 normas técnicas, lo cual hace que el combustible cumpla con estándares de calidad internacionales y minimiza el riesgo de su producción informal. Adicionalmente, el biocombustible es vendido a mayoristas quienes lo mezclan con diésel y lo comercializan a minoristas para su venta al detal. Sin embargo, la Federación Colombiana de Biocombustibles (Fedebiocombustibles), manifestó que actualmente existen cuatro (4) plantas que no están operando formalmente pero que pueden estar produciendo biodiesel para uso local. La dificultad de entrar a operar en este eslabón por el alto nivel de inversión requerido concuerda con las cifras de la GEIH del DANE, la cual indica un nivel de informalidad empresarial del 0% y de informalidad laboral del 28,6%.

3.1.3 Caracterización del Cuarto Eslabón o Distribución y Venta

El cuarto eslabón corresponde a la distribución y venta de productos intermedios o terminados como los son alimentos para animales, aceite de cocina y biodiesel entre otros productos. La informalidad del eslabón se centra en la comercialización y venta de aceite de cocina. Frente a la comercialización y venta del aceite se presenta informalidad empresarial y productiva al darse incumplimiento de normas sanitarias y buenas prácticas de manufactura por parte de empresas que re envasan aceite de cocina en volúmenes industriales. Según investigaciones de Asograsas (El Cartel del Aceite Pirata 2010), existen re envasadoras industriales que tiene la capacidad de re envasar una pimpina de 20 litros cada 50 segundos, una tonelada cada hora, 12 en un día, 60 en una semana y, aproximadamente 3000 toneladas en un año. De igual forma, el video permite conocer como los re envasadores informales venden el aceite a granel comprando pimpinas usadas sin tener en cuenta el uso inicial de la pimpina, la cual en algunos casos pudo contener químicos dañinos para la salud. De igual forma, se evidencian re envasadoras de garaje, las cuales tienen tanques de almacenamiento de una tonelada y re envasan el aceite a contenedores más pequeños para uso personal.

Si bien la normativa actual (Resolución 2154 de 2012) prohíbe expresamente re envasar aceites y grasas para consumo humano en los expendios de alimentos, expendios ambulantes y demás lugares de venta al público, esta norma es reciente (agosto de 2012) y todavía no es viable identificar el impacto que la norma tenga sobre una práctica arraigada en el cultura de los colombianos y que según un estudio desarrollado por la Universidad Javeriana, puede generar un alto riesgo de contagio por bacteria procedente en tapas y envases reutilizados (Portafolio.co 2011). Finalmente, frente a la informalidad del eslabón, el Gremio estima un nivel de informalidad/ilegalidad entre el 20% y 30%. Sin embargo al comparar las cifras arrojadas por la GEIH, se tiene una informalidad empresarial del 26,2% para la venta al por mayor de productos alimenticios entre ellos el aceite de cocina y del 11,5% para el comercio al por menor de alimentos (tiendas). Por otro lado, la informalidad laboral del eslabón es el 61,7% para el comercio al por mayor de alimentos entre ellos aceite de cocina y 76,7% para el comercio al por menor de alimentos (tiendas).

3.2 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:

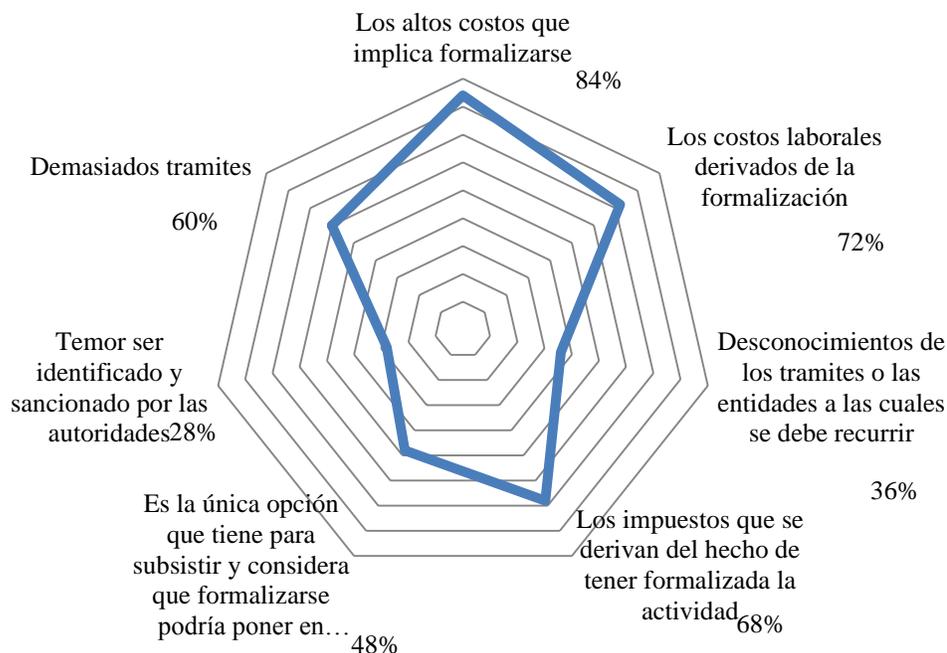
- a) Se realizan prácticas violatorias del régimen de propiedad intelectual, particularmente en materia de marcas, derecho de autor y patentes, y
- c) No se cumplen con los estándares obligatorios de calidad de producto contenidos en medidas sanitarias y reglamentos técnicos.

Gracias al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, se indagó a los encuestados informales por las razones que tienen para no formalizar su actividad; los altos costos que implica la formalización y los costos asociados al componente laboral que se derivan de la formalización aparecen como una de las dos principales causas de informalidad. Seguido se encuentra el pago de impuestos, la

tramitología, el desconocimiento de los trámites o las entidades en las cuales puede llevar a cabo el proceso de formalización de la actividad.

Un 48% 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 subsistir. Finalmente se observa que únicamente un 28% manifiesta temer a una eventual sanción que pueda imponer la autoridad al momento de formalizar su actividad. 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 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.

Gráfica 1 Razones que tiene el empresario informal para no formalizar su actividad productiva y/o comercial (% de respuestas afirmativas)



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

Por su parte, al preguntar al empresario formal por las razones que tuvo al momento de formalizar su actividad, se encuentra el compromiso social que tiene con los trabajadores, proveedores, y/o clientes, el poder acceder al sistema financiero, y el aumentar sus oportunidades de negocios, son las principales razones para haberse formalizado.

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

Según respuesta de los empresarios informales, el 84% concuerda que una eventual disminución de costos asociados a la formalización, como el pago de impuestos o costos de trámites y la flexibilidad a la hora de realizar el pago de la seguridad social de sus empleados permitiría o incentivaría la formalización de sus actividades. Por su parte, el 80% manifiesta que la posibilidad de acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial motivaría su formalización. En tercer lugar, los

empresarios manifiestan que la disminución de los trámites para la formalización sería un motivo para formalizar. Finalmente, el poder pertenecer a un gremio o asociación del sector y la posibilidad de expandir su negocio en el mercado, incluso exportar, son otros de los motivos para cumplir con los criterios de la formalización.

3.2.2 Inconvenientes que tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio

Al preguntarle a las empresas informales que inconvenientes han tenido al no contar con Registro Mercantil o Rut, la imposibilidad de acceder al sistema financiero (servicios para empresas), dificultad para acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y dificultad para asociarse a un gremio, son algunas de las consecuencias identificadas por este grupo de empresarios.

En cuanto a la necesidad de oferta de programas de desarrollo empresarial, los empresarios informales manifiestan encontrar necesidades en el área de asesoría y consultoría (52%), financiamiento (48%), manejo de Tics (48%), administración (44%), asesoría tributaria y legal (44%) y contabilidad y finanzas (40%).

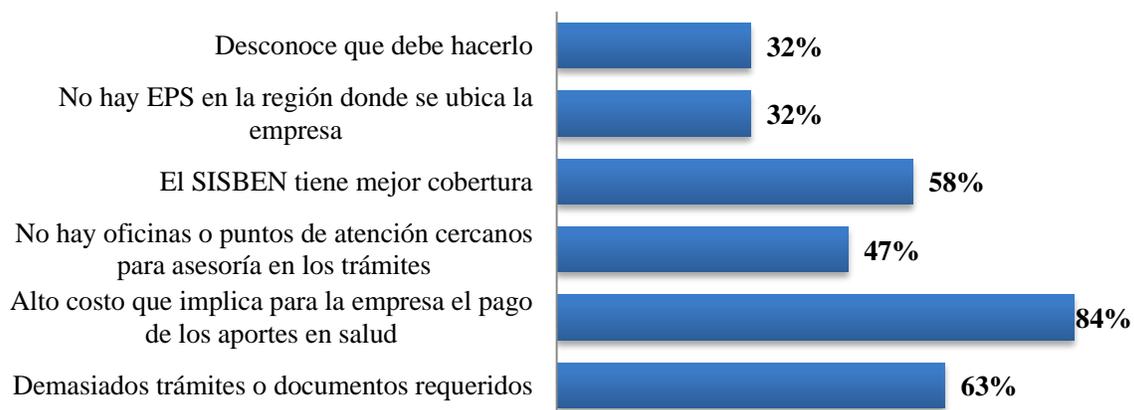
3.2.3 El modelo de agremiación o cooperativismo en el Sector

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 agrícola, formalizando al pequeño cultivador. Del mismo modo, se evidencia la necesidad del empresario de agremiarse en busca de fortalecer sus procesos productivos y competitividad frente a otros países.

3.2.4 Aportes a sistema de seguridad en salud

Entre los empresarios informales que no aportan al sistema de seguridad en salud, el **84% afirma que los altos costos que implica para la empresa el pago de aportes a salud es la principal causa para no cumplir con este requisito**, seguido por el 63% que indica que demasiados trámites o documentos que se requieren para la afiliación de los empleados al sistema de seguridad social en salud lo desmotivan para un eventual proceso de formalización.

Gráfica 2 Razones para no pagar salud para todos los empleados (% de respuestas afirmativas)



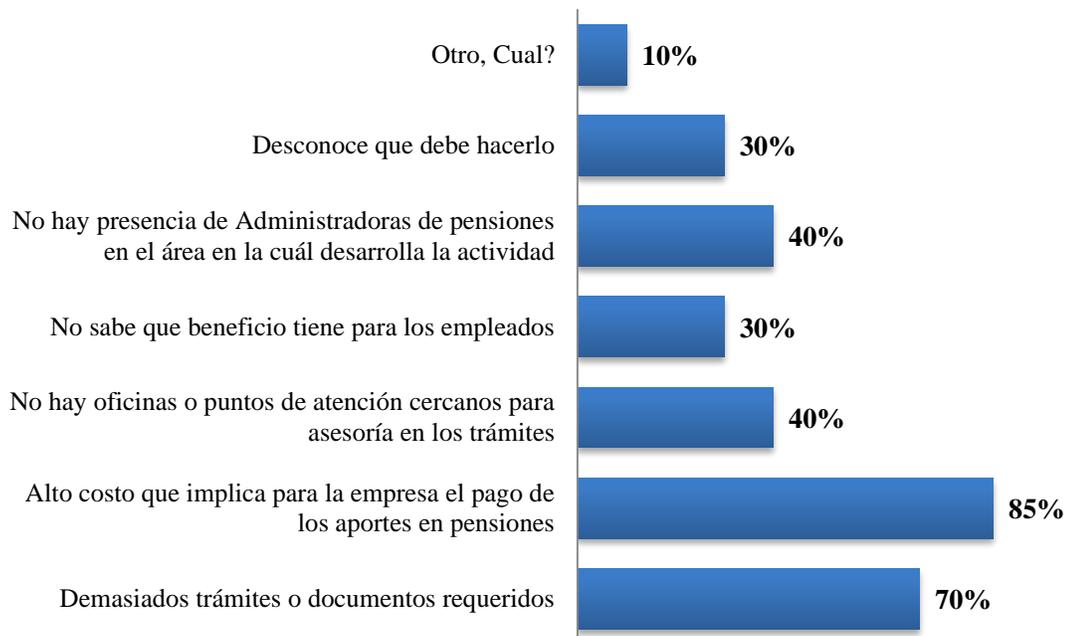
Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

El SISBÉN es la alternativa utilizada por el 58% de los encuestados informales que no aportan a salud, en ese sentido, la alta cobertura alcanzada 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.

3.2.5 Aportes a Sistema de Pensiones

En lo que respecta a las causas para no realizar el aporte, de nuevo aparece los altos que implica para la empresa el pago de aportes en pensiones y los problemas asociados a los trámites y documentos requeridos para la afiliación y los costos que implica para la empresa o negocio el realizar el aporte respectivo. Así mismo, en 10% de los encuestados manifestó otras razones que incluyen el no tener empleados o el pertenecer a una empresa familiar; razón por la cual no se cumple con la responsabilidad del pago de aportes para pensión.

Gráfica 3 Razones para no pagar pensiones para todos los empleados (% de respuestas afirmativas)



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

3.2.6 Aportes a Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF

En lo que respecta al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, en cuanto a la afiliación de todos los empleados al sistema de pensiones, 80% de los empresarios informales y el 9% de los empresarios formales, informan no realizar el pago de parafiscales por todos sus empleados. Así mismo, los altos costos que implica para la empresa y los trámites o documentos necesarios para afiliación se ubican en las dos causas con mayor peso al momento de decidir no cumplir con el requisito.

3.2.7 Aportes a Riesgos Profesionales (RP)

En relación al no pago de Riesgos Profesionales (RP), 80% de los empresarios informales manifiesta no realizar el pago, mientras que en el caso de los formales el 100% de los encuestados realiza el aporte. De los empresarios informales que dicen no pagar Riesgos Profesionales por todos sus empleados, el 73% informa no hacerlo por el alto costo que implica para la empresa asumir el pago de dicho requisito de ley, seguido por el 64% que manifiestan no hacer el pago por la gran cantidad de trámites o documentos que se requieren para afiliarse a sus empleados.

3.2.8 Razones por las cuales los empleados informales no son vinculados a sistema de protección social

Según la percepción de los empresarios informales, el 76% considera que los empleados no solicitan a sus empleadores el pago de seguridad social pensando en los posibles costos que le implique al empleador, lo cual probablemente impediría su contratación. También encuentran que el costo que implica para el empleado, la falta de conciencia de los empleados para pensar en su salud y futuro profesional es otro de los factores que inciden en este hecho. Asimismo, al preguntar por qué no se mejora la gestión de los empresarios informales para asegurar el pago de seguridad social de sus trabajadores, nuevamente aparece el factor de costos como el principal inconveniente, reflejando el 50% de los encuestados esta razón. Los trámites y la alta vinculación de trabajadores informales temporales no permiten la formalización del sector. La falta de estabilidad administrativa y la falta de compromiso de los empleadores con sus trabajadores son factores que inciden en el no cumplimiento de la norma.

3.2.9 Reenvase de aceite de cocina en cantidades industriales o al detal

Como se ha mencionado anteriormente, se presenta una problemática de informalidad productiva en las actividades propias de la transformación industrial del aceite de palma para la producción de aceites de cocina. Frente al trabajo desarrollado por DATEXCO, el 50% de los encuestados informales responde que no cumple los estándares de calidad del producto pues representa un mayor costo (inversión necesaria para cumplir con la norma), los considera innecesarios o no sabe que debe cumplirlos. De esta misma forma, el 25% de los encuestados desconoce si existen o no estándares de calidad para el producto que produce o comercializa.

En cuanto a los empresarios del eslabón secundario o transformación industrial, el 50% de los empresarios informales indican que re-ensacan aceite de cocina, el cual es de procedencia de industrias nacionales. Frente a la procedencia del aceite de cocina re-ensacado, el 50% de los empresarios formales consideran que el aceite re-ensacado proviene de contrabando, seguido de aceite nacional e importaciones legales, contradiciendo la procedencia indicada por los empresarios informales.

Del mismo modo, el 50% de los empresarios informales indica que le beneficia el re-ensacado de aceite en la medida en que aumentan sus ventas y aumentan sus clientes al vender menos cantidades frente a los empaques formales tradicionales. En el caso de los empresarios formales, el 75% afirma que le perjudica el re-ensacado de aceite en la medida en que disminuyen sus ventas y el producto que comercializa pierde credibilidad frente a la competencia que re-ensaca el producto.

3.2.10 Competencia desleal al embazar menor cantidad a la establecida en la etiqueta

Al preguntarle al empresario de qué forma le perjudica que el contenido de la botella de su competencia no sea el mismo indicado en el empaque, solo el 20% de los encuestados responde de forma afirmativa en la medida en que bajan sus ventas, pierde clientes y disminuye la credibilidad del cliente en el producto. Sin embargo, al preguntarles a los empresarios informales sobre la posibilidad de que el contenido de la botella de aceite que empaican fuera inferior al indicado en la etiqueta, estos últimos respondieron que no es posible que se presente esta situación. Finalmente, al preguntarle al empresario formal la razón por la cual el cliente consume aceite re-empacado, el 50% de los entrevistados indica que el precio de las marcas tradicionales es muy elevado, seguido por el 25% que manifiesta que el cuchareo le permite tener al cliente la cantidad que requiere sin pagar más y además es una práctica común arraigada en la cultura del consumidor.

3.2.11 La Resolución 2154 de 2012

Al preguntarle a los empresarios sobre su conocimiento de la Resolución 2154 de 2012, por medio de la cual se prohíbe expresamente la reutilización de envases, la comercialización de aceites sin rotular y el envasado en lugares de venta públicos, el 25% de los empresarios formales y el 100% de los empresarios informales dicen conocerla, *presentándose un hecho atípico*. Frente al impacto que ha tenido la Resolución, los empresarios informales que la conocen dicen que ha impactado de forma negativa en sus ventas. Del mismo modo, el empresario informal desconoce totalmente las campañas que han adelantado el PTP y ASOGRASAS para la sensibilización de la Resolución 2154.

3.2.12 Registro de marcas

Frente al manejo de marcas, solo dos de los empresarios formales del sector encuestados por DATEXCO, que pertenecen al eslabón de comercialización, consideran que en el sector se ha violado la propiedad intelectual de algunas marcas, buscando confundir al consumidor al ofrecer un producto con una marca muy similar a una ya registrada ante la Superintendencia de Industria y Comercio. El 36% de los empresarios formales consideran que se utilizan o se han utilizado marcas de forma indebida, de los cuales el *100% considera que esto se debe a la falta de control de las autoridades*. Así mismo, el 75% de los encuestados manifiesta que no están obligados a respetar otras marcas, creencia que evidencia la falta de conocimiento sobre el uso debido de marcas. El 50% de los encuestados manifiesta que la falta de visibilidad de las operaciones del empresario informal incrementan el uso indebido de marcas, seguido por el 25% de los empresarios formales que explica esta situación en los altos volúmenes de comercialización de los empresarios formales y la falta de esfuerzos del empresario formal para proteger su marca.

3.3 Principales determinantes y causas de la informalidad del sector

3.3.1 Principales determinantes de la informalidad empresarial

Dentro de los principales determinantes y causas de la informalidad empresarial, se encuentran:

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 sector; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375). Puntualmente, los empresarios formales manifiestan que “En las fronteras geográficas, las autoridades son permisivas y permeables al comercio ilegal, las leyes no se cumplen y las políticas no son adecuadas (Entrevistas a profundidad)”.

3.3.2 Principales determinantes de la informalidad laboral

IL1. **Cultura y situación socioeconómica del empleado y patrono, los cuales no pueden cubrir el costo de formalizarse, no entienden los beneficios propios de la formalización o simplemente no les interesa hacerlo en la medida en que están cubiertos por el Régimen Subsidiado (SISBÉN)**. Es importante mencionar que el costo de formalizarse juega un papel muy importante para el empleado y empresario del Sector. No obstante, el empleado informal no necesariamente tiene menores ingresos frente a su par formal, situación que demuestra que el no formalizarse obedece en una parte a la dificultad que tiene el empleado para cubrir el costo de inscribirse al sistema de protección social – Régimen Contributivo, y en otra parte, a la cultura del empleado o patrono.

IL2. **Estacionalidad de la producción de fruto de palma de aceite, el cual tiene sus picos en la producción en los meses de marzo y abril de cada año**. Como se mencionó anteriormente, en la medida en que las empresas no encuentren una normativa laboral flexible que les permita manejar con eficiencia los niveles máximos y mínimos de producción buscarán la forma, generalmente informal, para contratar personal.

IL3. Lo anterior indica la necesidad de:

- Dar flexibilidad al empresario a la hora de despedir personal. Los altos costos que se generan a la hora de despedir un empleado limita a los empleadores a contratar empleados sin importar que tanto requieran un empleado adicional temporalmente.
- Modificar el esquema del 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.

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

- IL4. Falta de control y coordinación por parte de las autoridades de control (Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud y Protección Social).
- IL5. El SISBÉN, el cual 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 trabajar independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo. Ahora bien, en la medida en que sea mayor la cobertura del SISBÉN y los empleados no identifiquen un mayor valor agregado en el Régimen Contributivo, estos últimos seguirán obviando su registro y contribución.

3.3.3 Principales determinantes de la informalidad productiva

- IP1. Falta de control por parte de las autoridades sanitarias, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, tales como el ICA, INVIMA, Secretarías de Salud, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Policía Nacional, que tienen a cargo la regulación del sector. Esa problemática genera problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375). Evidencia de esta falta de control se presenta al preguntarle a los empresarios que tan frecuente son las visitas de los entes de control, en donde en promedio el 77% de los empresarios informales y el 61% de los formales manifestó que las visitas no eran frecuentes.
- IP2. Desarticulación institucional por parte de los entes de control (ICA, INVIMA, Secretarías de Salud), lo que acarrea una falta de articulación interna a la hora de aplicar la normatividad vigente.
- IP3. La falta de educación del consumidor, el cual es poco exigente y se rige por los precios bajos. Frente a este punto el consumidor tiene la responsabilidad de demandar productos de calidad. Frente a la problemática del aceite de cocina reenvasado, el consumidor tiene la responsabilidad de demandar un empaque limpio, que cumpla con requisitos técnicos frente a limpieza y fácil manipulación y que permita identificar a plena vista la calidad del aceite de cocina que se está por consumir.

3.4 Principales problemas del sector

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 de la palma y la producción de aceites vegetales. 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 obtenido en las encuestas, que ya se hizo referencia en el punto 2 y que aquí se resumen.

Empresarial:

- Falta de control por parte de las autoridades fiscales como es el caso de la DIAN
- Fuerte presencia de operaciones ilegales como el contrabando y lavado de activos, actividades que tienen un impacto profundo en las actividades de los empresarios formales,

problemática que se ha evidenciado gracias a las entrevistas realizadas a empresarios formales e informales del Sector.

- Necesidad de apoyar al empresario informal para acceder al sistema financiero y servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) a través de programas sectoriales desarrollados por las cámaras de comercio locales.
- Carencia de un adecuado programa de divulgación de las políticas que favorecen al Sector y que ofrecen beneficios tributarios, créditos y asistencia técnica a bajo costo.

Laboral:

- Necesidad de flexibilizar la carga laboral y disminuir los trámites para la formalización del empresario.
- Dificultad por parte de las empresas para encontrar empleados capacitados y estables. Esto es una consecuencia de la estacionalidad de las cosechas y de la falta de garantías laborales para con el trabajador quien encuentra en el trabajo informal un medio de subsistencia.
- Urge replantear el modelo de cooperativismo dentro del sector. Esto obedece a que el modelo tradicional de las Cooperativas de Trabajo Asociadas, el cual ha sido mal utilizado vulnerando los derechos del trabajador y asociado.
- Falta de control por parte del Ministerio de Trabajo frente a los modelos de contratación del sector y la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores.

Productivo:

- Falta de control por parte del INVIMA frente a la producción informal de aceite de cocina.
- Falta de control por parte de la Secretaria de Salud frente a el re-envase de aceite de cocina en niveles industriales y al por menor en expendios.
- Desconocimiento por parte de los empresarios del sector sobre la Resolución 2154 de 2012, por medio de la cual se prohíbe expresamente la reutilización de envases, la comercialización de aceites sin rotular y el envasado en lugares de venta públicos.

Hay que anotar que no basta con combatir la informalidad institucional de carácter laboral, empresarial y productiva, basada principalmente en barreras legales, que es el objetivo central de esta consultaría, sino que se requiere también tomar medidas para combatir:

- La informalidad estructural que surge como consecuencia de la poca capacidad del sector moderno para absorber mano de obra, con lo cual los individuos antes de quedarse desempleados prefieren ubicarse en la informalidad. En este sentido, la informalidad viene determinada por factores asociados a la estructura de la economía, la cual limita al sector moderno para generar puestos de trabajo².
- El campesino y empresario del sector que no están preparados para afrontar el proceso de globalización y de apertura de la economía, ya que puede transmitir perturbaciones macroeconómicas y comerciales a través de varios países con una rapidez vertiginosa, como se ha visto en la crisis económica actual. En esas circunstancias, Colombia corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso de aumento de las tasas de informalidad y agravamiento de los

² El enfoque estructuralista asocia la informalidad con razones económicas, como el tamaño de la planta y la posición ocupacional, y tiene en cuenta factores de productividad, de dotación de capital humano y marginalidad laboral. El Enfoque institucional asocia la informalidad al no cumplimiento de las normas legales en materia empresarial, laboral o productiva.

factores de vulnerabilidad. Al respecto un estudio conjunto entre la OIT y la OMC sostiene que es posible hacer frente a este problema y reducir las tasas de informalidad en los países en desarrollo, a pesar de la presión adicional que la globalización cada vez más intensa puede ejercer sobre los mercados de trabajo.

En este orden de ideas, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe) que está adelantado el Gobierno Nacional, se encuentra en la dirección correcta ya que contiene un conjunto de medidas no solo para contrarrestar los efectos negativos de la situación internacional sino también debe considerarse como una estrategia para combatir la informalidad. Entre las medidas adoptadas por el Gobierno se establecen ajustes a la tasa de cambio y cambios en relación a la entrada en vigor del desmonte de los parafiscales establecidos en la Reforma Tributaria. Este Plan está complementado con la presentación al Congreso de un proyecto de ley para combatir el contrabando.

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 Palma, Aceites Vegetales y Biocombustibles.

- **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 (Punto d).
- **ICA:** La percepción del ICA es buena frente a los empresarios del Sector, no obstante es necesario una mayor inversión en las actividades de vigilancia y control sanitario. Del mismo modo, es necesario desarrollar campañas de divulgación sectoriales en donde se comunique la labor que este organismo desarrolla y los programas de apoyo técnico y sanitario que está llevando a cabo.
- **INVIMA:** La percepción de este organismo no es favorable frente a los empresarios del sector, razón por la cual es necesario acercar 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.

- **Secretarías de Salud:** A raíz de diferentes entrevistas realizadas por DATEXCO, se evidencia la necesidad de integrar, sistematizar y fortalecer las actividades de control por parte de las Secretarías de Salud departamentales o municipales. Si bien algunas secretarías son muy fuertes en sus actividades de control otras carecen del presupuesto y personal para cumplir a cabalidad sus funciones (Ver Estrategias Sectoriales).
- **Finagro:** Se hace necesario una mayor divulgación sobre los servicios financieros que presta esta institución a los empresarios del Sector, por esta razón se recomienda que Finagro desarrolle convenios con entidades públicas tales como el ICA, 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.
- **Ministerio de Trabajo:** Las entrevistas y encuestas desarrolladas, muestran un panorama en donde los empresarios del Sector poco conocen las labores desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. Por ende, es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de brigadas de formalización laboral en cabeza del Ministerio de Trabajo, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al Sector de Palma, aceites vegetales y biocombustibles y a las zonas en donde se concentra la actividad de la productiva del mismo.
- **Cámara de Comercio:** Nace la necesidad de llevar los servicios empresariales ofrecidos por las cámaras de comercio a las zonas rurales del país en donde su presencia es nula. En la medida en que el empresario rural vea el dinamismo de las cámaras en la región demandará sus servicios y entenderá los beneficios de registrarse. Adicionalmente, surge la necesidad de desarrollar programas de capacitación y acompañamiento sectorial diseñados en base a las necesidades propias del palmicultor o empresario del sector. En el Plan de Acción Transversal (Ver numeral 7.2 del entregable 2A) se desarrolla una estrategia puntual para este fin.
- **Ministerio de Salud:** Las entrevistas desarrolladas a funcionarios de la Secretaría de Salud de Bogotá, evidencian una falta de coordinación institucional entre el Ministerio de Salud y las Secretarías departamentales y municipales a su cargo. 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.
- **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):** Las entrevistas a profundidad indican una total ignorancia por parte de los empresarios del Sector frente a los servicios ofrecidos por la SIC. Con base en lo anterior, es necesario darle mayor importancia a las actividades de divulgación propias del organismo y el desarrollar alianzas estratégicas con gremios para el desarrollo conjunto de eventos, capacitaciones, talleres y demás actividades de apoyo. Estas campañas de divulgación y capacitación pueden desarrollarse conjuntamente con el INVIMA, la gerencia pública del PTP para el Sector, gremios del Sector como FEDEPALMA y ASOGRASAS, y CONFECÁMARAS.

4.1.2 Creación de la cátedra de formalización

Como se ha mostrado en diferentes parte de este documento, una de las principales causas de la informalidad tiene que ver con el desconocimiento de la norma, desconocimiento de las ventajas para el empleado y el empresario y desconocimiento de los efectos negativos que sobre la actividad económica tiene la informalidad, razones por las cuales la consultoría propone la creación de la cátedra de formalización, la cual deberá ser desarrollada en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

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

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

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

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

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

4.1.3 Estadísticas

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

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

Para tratar de subsanar estas deficiencias de información, la consultoría recurrió a la búsqueda de otras fuentes de información, indagación que terminó siendo totalmente infructuosa, pues no existe

en Colombia una entidad, pública o privada, que su objetivo sea la medición de este fenómeno económico.

A pesar de lo anterior, la consultoría decidió utilizar la GEIH en los entregables 1A y 1B, para obtener un panorama de la informalidad, vista desde el mercado de trabajo. Frente a esta decisión, se recibieron diferentes comentarios, la mayoría válidos, en el sentido de que la GEIH no es un instrumento pertinente para caracterizar los sectores específicos analizados, y mucho menos para acercarse a los problemas micro que se generan por las dinámicas de cada actividad.

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

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

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

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

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

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

1. Apoyo al proyecto de ley del senador Camilo Sánchez, con el fin de fortalecer el SEN. Esta propuesta debe ser ampliada para que, además de coordinar, tenga el DANE la función de administrar el Sistema Estadístico Nacional, pasando de un sujeto pasivo a uno activo, que organice el Sistema y permita levantar un banco de datos confiable con fines de política pública,
2. Levantamiento de un inventario de registros administrativos que puedan ser utilizados con fines estadísticos. Posteriormente, una revisión de los mismos, los cuales deberán ser integrados finalmente al Sistema Estadístico Nacional. Por ejemplo, los registros administrativos del PILA, los cuales deben servir para el diseño de marco muestrales en los estudios económicos específicos, los registros administrativos de las Cámaras de Comercio, de la DIAN y en general de todas aquellas entidades público, privadas o mixtas, que generen información valiosa para el proceso estadístico.
3. Creación de un sistema informático para la administración del SEN. Dicho sistema, desarrollado en diversos módulos, debe integrar todos registros administrativos, al mismo tiempo que simplifica su creación y actualización.
4. entre el DANE y el PTP para la realización de un estudio económico específico, con el fin de determinar el tamaño de la informalidad en los sectores del PTP, al igual que el impacto que la actividad informal tiene sobre la actividad formal.
Este estudio deberá acordarse de tal manera que permita obtener información en los siguientes aspectos:

Frente a este punto, el DANE ha manifestado que podría llegar a un acuerdo con el PTP para realizar un trabajo de este tipo.

4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.

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

4.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.

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

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

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

4.1.6 Tarifas del registro mercantil.

La Matrícula Mercantil es un medio de identificación del empresario y de su establecimiento de comercio, así como medio de prueba de existencia en el mercado. Por disposición legal, los comerciantes, sean personas naturales o jurídicas, están obligados a matricularse en el Registro Mercantil que lleva la Cámara de Comercio y matricular allí mismo su empresa. La matrícula se debe renovar anualmente, dentro de los tres primeros meses del año. En caso de no ejercer actividad comercial alguna, debe cancelar su Matrícula Mercantil.

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

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

En este sentido el grupo consultor presenta la siguiente propuesta:

- a. 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.

- b. 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 las gastos operacionales de administrar dicho registro) en este Plan Estratégico y en sus programas identificados y especializados para las MiPymes de su jurisdicción que estén orientados a fomentar el interés de formalizarse y recibir estos beneficios de programas que mejoren su competitividad sectorial, particularmente cuando formen parte de un Acuerdo de Formalización Sectorial o Regional, como el propuesto en la parte institucional de esta consultoría.
- c. Estos programas de capacitación y fortalecimiento deben ser complementarios y diferentes a los que las Cámaras estimen necesario realizar de manera transversal ya que los Mipymes de los sectores analizados quieren programas a su medida, independiente de poder también acceder a programas transversales. Puntualmente para el sector de Palma se hace necesario brindar servicios empresariales al empresario en: Contabilidad y finanzas, mecanismos de financiamiento, asesoría y consultoría empresarial, administración, asesoría tributaria y legal, y manejo de TICs.
- 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 hace más énfasis en las tres formas de informalidad (empresarial, laboral y productiva) y se tuvo en cuenta también cómo opera esa informalidad en los eslabones de los sectores objeto de la consultoría.

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

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

Además de estos obstáculos que impiden la formalización, que son generales a todos los sectores, existen otros de carácter sectorial y regional que son propios de cada uno de ellos y que para

combatirlos requieren un tratamiento especial. Se refieren, por ejemplo, a la estacionalidad de la producción agropecuaria, la tercerización y las diferentes formas de informalidad según los eslabones de las cadenas de cada sector.

En términos generales se pudo establecer que para los empresarios informales los beneficios de la formalidad no parecen ser muy evidentes, especialmente para las empresas pequeñas. Esto es importante ya que si ellos consideran que los beneficios de la formalidad son muy bajos, se podría llegar al extremo de reducir los costos de la formalidad y aun así la formalidad no sería atractiva. Por otro lado, los análisis que inciden en los costos de la formalidad se concentran en los niveles de la regulación pero pocas veces se trata el tema del cumplimiento efectivo de la misma. Un problema central en varios países de la región es la baja capacidad para hacer cumplir las leyes, lo cual sería aplicable también en caso colombiano.

“En suma, como se sostiene en un estudio realizado por Juan Chacaltana para la CEPAL³, tomando en cuenta toda esta discusión, al parecer existen tres grandes vías para los procesos de formalización. La primera vía es la capacidad de las unidades económicas para cumplir con ciertos estándares laborales, tributarios, registrales, etc. Esta capacidad es baja para muchos negocios en la región, y por tanto requiere políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo de los negocios y empresas. La segunda vía es la relación costo/beneficio de la formalidad. Los costos de la formalidad han sido la mayor parte de las veces, el centro de la atención y diversos países han iniciado acciones en este sentido como estímulo a la formalización. Siendo esto importante, resulta notorio que se le ha prestado poca o casi ninguna atención a los beneficios de la formalidad, y por qué estos suelen ser tan bajos. La tercera vía es el incremento de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento o de acciones específicas como los mecanismos de inspección o supervisión”.

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

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

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

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

³ 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.

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

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

En especial debería buscarse:

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

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

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

4.2 Temas sectoriales

Para estructurar mejor los esfuerzos sectoriales y regionales de formalización para los sectores que forman parte del Programa de Transformación Productiva se sugiere la celebración de **Acuerdos sectoriales para la formalización** para que los sectores interesados, de acuerdo con sus necesidades,

incluyeran los diferentes instrumentos (caja de herramientas) que el estado pone a su disposición. En esta forma se podría pasar de un esfuerzo desordenado y múltiple, como el que existe hoy, a un esfuerzo organizado y centralizado en las necesidades de cada sector.

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

A. Instrumentos que ofrece el Gobierno Nacional:

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

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

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

4.2.1 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:

- 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.
- Establecer períodos de gracia con las autoridades de vigilancia y control encargadas de la inspección del cumplimiento de los requisitos y normas técnicas asociadas a la formalidad (ICA, INVIMA, Secretarías de Salud). El período de gracia se fijaría de acuerdo a las características económicas de las empresas. Estas últimas se pueden definir a partir de los siguientes criterios:

- Valor de los activos de la empresa.
- Tiempo de funcionamiento.
- Volumen de ventas.
- Plan de Acción a desarrollar
- Inversión requerida por parte del empresario

Las empresas informales que presenten un mayor nivel de consolidación en estos aspectos tendrían hasta un plazo de seis meses para tener todos los requisitos legales relacionados con la formalización de su actividad. Las empresas con menores niveles de consolidación tendrían un período de gracia vinculado a la duración de las capacitaciones y la formulación y puesta en marcha de su plan de acción. Para definir los niveles de consolidación, dentro del trabajo uno a uno el PTP pediría información a la empresa para que sea evaluada de acuerdo a criterios financieros y contables acordes con la realidad del Sector y definidos a partir de la opinión de empresarios formales, informales y las agremiaciones del mismo. En el caso de las empresas informales con bajos niveles de consolidación, la duración de la puesta en marcha del plan de negocio podría tomarse a partir de la información que tiene iNNpulsa sobre los tiempos de incubación de negocios e inicio del proceso de ventas de los proyectos y negocios apoyados por iniciativas públicas.

Para tener acceso a los períodos de gracia, el empresario debe tomar el curso de capacitación asociado a su necesidad y comprometerse con el cumplimiento de los requisitos asociados a la formalización de su actividad. Estos cursos pueden ser ofertados por el SENA o por la cámara de comercio local.

Las acciones del trabajo uno a uno vinculadas al logro de los dos objetivos anteriores serían:

- 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 ayudar a explicar la función de las normas y la importancia de su cumplimiento en términos de sus beneficios económicos y sociales.

Este tipo de acompañamientos institucionales supera el alcance del modelo autoridad-control, bajo el cual se corre el riesgo de cerrar empresas que podrían tener potencial de crecimiento. En este

caso, las acciones del Estado son percibidas como un problema adicional, más que como una solución a las dificultades para formalizar la actividad empresarial⁴.

Ejecutivo: Explicar y definir las rutas de acción para cumplir de forma gradual con las normas laborales, tributarias y sanitarias. En el proceso de acercamiento y comunicación de los beneficios de la formalidad se debe programar el proceso de cumplimiento de las normas asociadas a la formalidad laboral, empresarial y productiva. Es muy difícil que un empresario informal pueda cumplir con toda la normatividad vigente en un solo momento. La gradualidad en el cumplimiento de la norma no debe confundirse con la falta de aplicación de sanciones, pues esto desmotivaría a los empresarios formales y aumentaría su sensación de desamparo frente a la competencia informal y/o ilegal. En este nivel el trabajo uno a uno debe incluir la aplicación de las sanciones que conlleva el incumplimiento de las normas laborales, ambientales y tributarias, más aún cuando en el nivel operativo el proceso de acercamiento al empresario informal se hace combinando la parte legal con la económica. Este nivel está a cargo de la DIAN, la Superintendencia de Industria y Comercio, el ICA, INVIMA y las Secretarías de Salud.

Estratégico: Diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales, formales e informales. Para identificar estas últimas contar con el apoyo de los empresarios informales líderes. Las asociaciones empresariales ayudan al gobierno a formular e implementar la política de formalización, atenuando la resistencia inicial que los empresarios, formales e informales, tienen en relación con los cambios inducidos por esas políticas. Las asociaciones empresariales pueden ayudar a los agentes del estado a coordinar la divulgación de los beneficios de la formalización, e inducir desde el propio tejido empresarial informal a la generación de propuestas para reducir la informalidad. Este nivel está a cargo del PTP, y los gremios del Sector.

4.2.2 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 consenso⁵. En este sentido, y teniendo en cuenta experiencias que han tenido resultados positivos en términos de formalización de empresas en otros países⁶, 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 misma⁷.

⁴ Almeida, M. (2008). *Além da informalidade: entendendo como os fiscais e agentes de desenvolvimento promovem a formalização o crescimento de pequenas e médias empresas* (No. 1353).

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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.

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 formales⁸.

La segunda estrategia consiste en la *creación de grupos de inspectores dedicados a abordar los problemas específicos del Sector*, ejemplo el reenvase de aceite de cocina en cantidad industriales. 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.⁹ 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.

4.3 Plan de Acción Sectorial

Teniendo en cuenta todo lo anterior se considera que hay que pasar de las estrategias generales y horizontales para combatir la informalidad a estrategias sectoriales, personalizadas, que pongan un énfasis especial en:

- Mejorar la cultura y la conveniencia de la formalización.
- Adelantar programas de capacitación y educación no solo en las ciudades y cabeceras de municipios sino también en el sector rural.
- Mayor uso de las TIC para fomentar la formalización.
- Examinar la posibilidad de fomentar la creación de *clústeres*.

⁸ Almeida, R., & Carneiro, P. (2011). Enforcement of labor regulation and informality.

⁹ 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.

- Adelantar campañas en medios masivos con los consumidores.

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

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

7.3.1 Sistema de transitoriedad del SISBÉN 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 SISBÉN si entran al sector formal laboral. En ese sentido, la alta cobertura alcanzada por el SISBÉN 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 SISBÉN 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. Fortalecimiento del Modelo de Cooperativismo.					
Descripción: Uno de los grandes retos del empresario formal e informal del sector es el poder operar bajo un modelo de cooperativismo, el cual permita unir fuerzas logrando mayores niveles de productividad y competitividad e impulsando el proceso de formalización del sector palmero en Colombia.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecimiento del Modelo de Cooperativismo	Creación de un Comité de Apoyo a la Formalización Laboral liderado por el Ministerio de Trabajo, en donde participen representantes de los gremios del sector, ANDI, MinCIT, COONFECOP, Finagro y Banco Agrario	Enero 2014	Lidera Ministerio de Trabajo, apoyan FEDEPALMA, Ministerio de Agricultura, COONFECOP	El costo esperado de implementación de los comités de trabajo es \$0 en la medida en que los comités serán conformados por funcionarios públicos y privados ya contratados; así mismo las recomendaciones no requieren de contrataciones adicionales.	a. Número de CTAs puestas en marcha b. Número de miembros por CTA c. Nivel de activos y ventas por cooperativa
	Diseño e implementación de un estudio sectorial que permita conocer buenas prácticas y experiencias de CTAs existentes (ejemplo modelo Indupalma).				
	Desarrollo de un plan de acompañamiento o plan padrino con entidades gubernamentales y agremiaciones existentes, las cuales han de acompañar y respaldar el proceso de cooperativismo y si encadenamiento con la industria.				
	Diseño e implementación de una campaña de difusión de la normativa propia de las CTAs dirigido a los actores implicados tales como Gobierno, entidades públicas, empresas privadas, trabajadores, centrales sindicales, entre otros.				
	Fortalecimiento de las herramientas de control en el sector público, puntualmente por parte del Ministerio de Trabajo.				
	Estudio e implementación de modelos de financiamiento para la puesta en marcha de agremiaciones y cooperativas, ya sea a través de líneas de redescuento Finagro, o créditos del Banco Agrario.				

3. Creación Programa “Empresas Tractoras”					
Descripción: En Colombia un grupo relativamente pequeño de empresas o grupos industriales concentra la producción de aceite vegetal y biocombustibles. En el caso puntual de la producción de biodiesel, 5 plantas concentran la producción del combustible (Bio D SA., Bio SC SA., Aceites Manuelita SA., Ecodiesel Colombia SA. y Hacienda Las Flórez) y demandan el 50% de la producción de aceite de palma en Colombia. Esta situación perfila una gran oportunidad para la creación de un programa de empresas “Tractoras” que apoyen la labor del Gobierno Nacional en pro de la formalización del Sector.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Creación Programa “Empresas Tractoras”	Creación de un Comité de “tracción” o ensanche Sectorial liderado por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (MADR), apoyado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo. FEDEPALMA, ASOGRASAS y FEDEBIOCOMBUSTIBLES, el cual definirá mecanismos de encadenamiento entre las grandes empresas del Sector y los pequeños, medianos empresarios.	Enero 2014	Lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), apoyan el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, FEDEPALMA, ASOGRASAS y FEDEBIO-COMBUSTIBLES, el PTP.	El costo esperado de implementación de un plan piloto para la creación del programa de empresas tractoras es de \$ 8.500 millones por programa/empresa tractora, esto basado en el costo de implementación del programa de asociatividad de Indupalma.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de créditos aprobados por el Banco Agrario. • Subsidios por parte del Gobierno Nacional. • Convenios de cooperación a través de tratados de libre comercio. • Presupuesto empresa tractora.
	Análisis de modelos de cooperativismo y asociatividad aplicables para el Sector, por ejemplo el modelo utilizado por Indupalma, buscando identificar beneficios, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo.				
	Crear incentivos para que sean asignados a las empresas proveedoras del sector palma que se formalicen en el campo laboral o empresarial, canalizando dichos recursos a través de las empresas tractoras.				
	A través de INNPULSA, crear una línea especial para canalizar recursos enfocados al programa de Empresas Tractoras cuyos beneficiarios sean las organizaciones proveedoras, donde se incentive que los recursos destinados para tal fin sean complementados por recursos de las grandes empresas y claramente orientados al cumplimiento de metas frente a los niveles de formalización de las empresas participantes.				
	Firma de convenios de cooperación con empresas tractoras del sector.				
	Implementación de un plan piloto con acompañamiento del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Trabajo y el PTP.				

4. Fortalecer las instituciones públicas de vigilancia y control, particularmente el ICA, INVIMA, Secretaria de Salud y la, Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con el fin de mejorar el cumplimiento de la normatividad sanitaria.					
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, las Secretarías de Salud y al SIC, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre estos mismos organismos y los ministerios de Salud, Agricultura, y Comercio, Industria y Turismo, entes que tienen a cargo la regulación del sector; así como problemas en la definición, operación.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecer las instituciones públicas de vigilancia y control	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 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.	Enero 2014	Lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), apoyan ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, Ministerio de la Tecnologías, de la información y las Telecomunicaciones y Secretarías de Salud.	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.	c. Diseño e implantación de la herramienta tecnológica para la vigilancia y control de la cadena productiva. d. Número de trámites radicados en la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS).
	Desarrollar 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 el uso de una plataforma on-line que este atada a la plataforma IDENTIFICA.				
	Alineación de la plataforma con el programa Gobierno en Línea.				
	Creación de la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS) donde se integre INVIMA ICA, secretarías departamentales y municipales de salud y la SIC, 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.				
	Creación de número de teléfono gratuito a nivel nacional en donde la comunicad en general puede colocar demandas sobre actividades informales o ilegales en el Sector. Esta línea de denuncias será una herramienta importante para luchar contra las actividades informales ocultas.				

5. Disminuir los niveles de informalidad productiva en el expendio y comercialización de aceite vegetal re-embasado a través de una campaña de comunicación que eduque al consumidor sobre el consumo de aceites de calidad en condiciones de inocuidad.					
Descripción: El empresario formal e informal desconocen la Resolución 2154 de 2012, por medio de la cual se prohíbe expresamente la reutilización de envases, la comercialización de aceites sin rotular y el embasado en lugares de venta públicos; situación que demanda una campaña de divulgación a nivel nacional en donde se comunique esta nueva normativa y se recuerde los programas sanitarios que están desarrollando tanto el ICA, como el INVIMA y las Secretarías de Salud.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
campaña de comunicación que eduque al consumidor sobre el consumo de aceites de calidad en condiciones de inocuidad	Creación de un Comité Pro Consumo de aceite de calidad, liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyado por las diferentes agremiaciones del sector tales como FEDEPALMA, ASOGRASAS, FENALCO, ANDI, Confecámaras y el Ministerio de Salud	Enero 2014	Lidera el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyan el INVIMA, ASOGRASAS, FEDEPALMA y ANDI.	El costo esperado de implementación de las estrategias de comunicación se estima en \$1.300 millones	a. Aumento en las ventas de aceite de cocina en expendios formales. b. Aumento en el número de establecimientos formales registrados ante la Secretaría de Salud.
	Fortalecer el consumo de aceite de calidad por parte del consumidor a través de campañas masivas de comunicación.				
	Con el apoyo de las cámaras de comercio locales, capacitar a tenderos en la normatividad vigente, con especial énfasis en la Resolución 2154, frente al expendio y re-embasado de aceite de cocina, buscando además brindarles apoyo técnico por parte de las secretarías de salud y el SENA.				
	Diseñar estrategias para promover el consumo de aceite 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.				
	Con el apoyo de FEDEPALMA y ASOGRASAS, diseñar campañas de educación sobre el aceite de palma, la necesidad de conocer su procedencia y buscar incentivar su consumo y su procedencia.				

6. Fortalecimiento de las acciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor y derivadas de usurpación de marca o inducción a error al consumidor o competencia desleal.

<p>Descripción: Gracias al trabajo de campo desarrollado, se ha detectado un alto nivel de prácticas que inducen a error al consumidor en el sector de los aceites a niveles del comercio al detal. Prácticas restrictivas como la prohibición del reenvasado que tiene una finalidad sanitaria, tiene también un objetivo de protección al consumidor por reglamentos técnicos pero no se evidencia un trabajo conjunto e involucramiento entre INVIMA, Policía Nacional y Superintendencia de Industria y Comercio. Adicionalmente, en el Sector se evidencia usurpación de marcas para inducir a error al consumidor y engaño en el cumplimiento de la información sobre registros sanitarios.</p>					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecimiento de las acciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor	Involucrar más a la SIC en las estrategias de control de reenvasado, en especial en la medida en que las decisiones adoptadas en este sentido pueden tener el rango de reglamento técnico y por lo tanto se podría mirar la posibilidad de conseguir un trabajo más articulado entre INVIMA y la SIC para campañas conjuntas o complementarias.	Enero 2014	Lidera la Superintendencia de Industria y Comercio, apoya Ministerio de Agricultura, INVIMA, ASOGRASAS, FEDEPALMA, ANDI..	El costo esperado de implementación de esta recomendación es \$0 en la medida en que estas actividades de vigilancia y control ya hacen parte del presupuesto del SIC.	a. Número de operativos de vigilancia y control realizados conjuntamente por el INVIMA y la SIC. b. Número de empresas que buscan apoyo por parte de la SIC para un eventual proceso de formalización.
	La SIC desarrolla campañas en varias zonas del país para controlar diversos reglamentos técnicos que si se le comunica o se le alerta sobre prácticas derivadas de reenvasado o aceites que no cumplen debidamente condiciones hacia el consumidor, podría apoyar la labor de vigilancia en campo.				
	Se debe mejorar la comunicación entre el INVIMA y la SIC pues en la medida que entre dichas entidades, tratan permanentemente de deslindar funciones por el ámbito de su competencia, incurren en falta de coordinación para tratar de complementarse en sus gestiones de campo orientadas a protección del consumidor que muchas veces pueden ser trabajadas en complemento con simples acciones de coordinación y planificación de estrategias con su limitados presupuesto.				
	Atendiendo las funciones jurisdiccionales que el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) le otorgó a la SIC en materia de propiedad industrial, se hace necesario hacer una campaña de difusión de esta información para que los empresarios que se sientan vulnerados con prácticas de este tipo e incluso los mismos consumidores que detecten estas prácticas, entiendan que ahora la SIC puede manejar estos caso y con su potencia y rapidez puede generar resultados más rápidos eventualmente que la justicia ordinaria.				
	De esta misma manera es procedente que los gremios de sectores afectados como el ASOGRASAS, se acerque a la SIC en ejercicios de sus funciones jurisdiccionales para acompañar la investigación pero también sustentar la decisión.				

7.3.8 Creación de la Policía Sanitaria
<p>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.</p>

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 2014	Policía Nacional, apoya Ministerio de Agricultura, ICA, INVIMA, Superintendencia de Industria y Comercio.	Frente a la capacitación por parte de los funcionarios del INVIMA, ICA Y SIC, el costo de implementación es \$0.	<ul style="list-style-type: none"> a. Número de policías operando bajo el esquema de policía sanitaria b. Número de operativos desarrollados de vigilancia y control

