



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**

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



RESUMEN EJECUTIVO
CUERO, CALZADO Y MARROQUINERÍA

Consultoría elaborada para Bancóldex – PTP
Abril de 2014

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	4
2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	5
2.1 Fases.....	5
2.2 Fuentes de información y metodología.....	6
3. Sector de cueros, calzado y marroquinería.....	7
3.1 Características de la cadena (Eslabones)	7
3.2 Determinantes y causas de la informalidad en el sector	7
3.2.1 Determinantes de la informalidad empresarial.....	8
3.2.2 Determinantes de la informalidad laboral	9
3.2.3 Determinantes de la informalidad productiva	10
3.3 Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del sector	10
3.3.1 Informalidad empresarial.....	10
3.3.2 Informalidad laboral	11
3.3.3 Informalidad productiva	13
3.4 Principales problemas del sector.....	13
4. RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	15
4.1 Temas transversales	15
4.1.1 Marco institucional	15
4.1.2 Creación de la cátedra de formalización.....	17
4.1.3 Estadísticas	18
4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.	20
4.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.....	21
4.1.6 Tarifas del registro mercantil.....	21
4.1.7 Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades.....	23
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).....	25
4.1.9 Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.	26
4.1.10 Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.	27
4.2 Temas sectoriales	27

4.3	Acciones sectoriales.....	28
4.3.1	Fortalecimiento de la interacción institucional entre la DIAN, el Ministerio de Medio Ambiente y las entidades locales encargadas del cuidado ambiental	29
4.3.2	Creación de Centros Regionales de Emprendimiento y Capacitación para la producción del cuero y sus productos.....	29
4.3.3	Fortalecimiento y/o creación de clústeres regionales del cuero, el calzado y la marroquinería.....	30

1. INTRODUCCIÓN

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

Los sectores escogidos para el análisis son los siguientes:

1. Carne Bovina
2. Palma, Aceites, Grasas Vegetales y Biocombustibles
3. Camaronicultura
4. 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 consultoría se inició el 13 de octubre de 2012, fecha de legalización del contrato de consultoría, y sus objetivos, según los Términos de Referencia, se realizan en tres fases.

2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.

2.1 Fases

Fase 1. Diagnóstico y análisis de informalidad

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

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

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

Esta Fase tuvo por lo tanto un enfoque cualitativo y explicativo, pues su objetivo, más allá de cuantificar, consiste en identificar las diferentes manifestaciones de la informalidad a partir de las opiniones de empresarios, líderes, gremios y autoridades de cada sector. El

trabajo de campo, para la recolección de la información primaria, estuvo a cargo de la firma DATEXCO y contó con 280 encuestas presenciales a empresarios formales e informales, al igual que un total de 24 entrevistas a los diferentes gremios, líderes y autoridades de los 8 sectores analizados.

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

Fase III. Documento final

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

2.2 Fuentes de información y metodología

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

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

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

El estudio utiliza un muestreo no probabilístico bajo el método de estudio caso. Técnicamente un estudio caso, a diferencia de un estudio probabilístico, aunque responde a la población expuesta en el estudio, no es extrapolable al universo, lo que no quiere decir que no lo explique, aunque no sea comprobable científicamente. Es un método valido 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. Sector de cueros, calzado y marroquinería

3.1 Características de la cadena (Eslabones)

La cadena productiva en el sector del Cuero, Calzado y Marroquinería está organizada en cuatro grandes eslabones: la producción de cuero crudo, donde se realizan los procesos de sacrificio, desollamiento, desembarque y producción de cuero salado; el procesamiento de la piel en la actividad de curtiembre (compuesto por curtidurías y talleres de acabado e industrias de preparación y tejido de pieles), donde se procesa la piel mediante acciones físico-químicas para convertirla en un material manejable y duradero; los procesos de manufactura de marroquinería y calzado; y la comercialización de estos productos.¹

3.2 Determinantes y causas de la informalidad en el sector

A partir de las entrevistas a profundidad y las encuestas realizadas por DATEXCO a un grupo de empresarios con gran conocimiento del sector, es posible contextualizar el fenómeno de informalidad del sector Cueros, Calzado, y Marroquinería en un ambiente de competencia externa difícil, especialmente con los países asiáticos y en particular China; la fuerte incidencia del contrabando, la cual permite la entrada masiva de productos a bajo costo; y la tendencia nacional a no creer en el producto colombiano, lo cual conlleva a que las grandes empresas comercializadoras den prioridad al producto externo. La caída de la demanda por producto de cuero, calzado, y marroquinería doméstico ha causado la desaparición de un gran número de empresas y un ambiente hostil para aquellas que han sobrevivido, especialmente las pymes las cuales operan con una baja ganancia por producto, con capacidades técnico-productivas insuficientes, y con el estigma de ser operaciones de alto riesgo para el sector financiero.

La informalidad se asocia entonces con el decaimiento del sector en donde por el cierre de empresas, los trabajadores ofrecen su mano de obra en el segmento informal, en pequeños talleres o maquilas, y operaciones informales de comercialización. Asimismo, esta situación no permite que las pymes puedan dar incentivos o garantías a sus empleados; estimula los procesos de subcontratación a domicilio; y genera un alto grado de competencia de los productores informales que atraen clientes con precios bajos, proceso que tiene como consecuencia la disminución en la calidad, bajas probabilidades de sobrevivencia empresarial, y efectos negativos sobre la producción formal, la cual ve claramente afectada su rentabilidad en un ambiente de fuerte endeudamiento. Asociado a esta situación, está el bajo compromiso de la nueva mano de obra con la cultura tradicional del sector, su bajo nivel educativo, que afecta la productividad, y la alta rotación de personal.

¹ El presente estudio se focalizará en los últimos tres eslabones, teniendo en cuenta las sugerencias de la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, El Cuero y sus Manufacturas (ACICAM) y considerando que la obtención del cuero crudo, como primer eslabón, depende de la matanza de ganado bovino, tema que es tratado en el estudio homólogo, sobre la caracterización de la informalidad en sector de carne bovina.

La producción de pequeñas y medianas empresas del sector cuero, calzado y marroquinería se caracteriza entonces por ser esclava de condiciones socioeconómicas difíciles y que se autorreproducen, en donde la cultura empresarial es la de sobrevivencia, en donde no se contempla el mediano y largo plazo y en donde la visión miope hace que hacer parte del sector formal sea altamente costoso.

3.2.1 Determinantes de la informalidad empresarial

A partir de un ejercicio complementario de recolección de información primaria con empresarios del sector, se encontró que una vez en la informalidad, las principales razones para no formalizar su actividad, son los **altos costos que representaría la formalización, los cuales incluyen los costos laborales y otros costos en general** (trámites, impuestos, permisos, afiliaciones de seguridad social, etc.; y la existencia de demasiados trámites en el proceso de formalización.

Para la mayoría de los empresarios informales del sector, llevar a cabo una actividad industrial formal es un riesgo pues el perfil de la informalidad les permite de alguna forma asegurar su subsistencia. Las condiciones socioeconómicas de los pequeños y medianos productores son precarias, se autorreproduce entre generaciones y genera la existencia de un lastre cultural muy fuerte que ve la persistencia del statu quo como la mejor forma de continuar con una tradición empresarial familiar. **La estructura empresarial de subsistencia** combina grupos familiares y a la vez existen muchos y talleres aislados con operación a pequeña escala, cuya herencia cultural considera la formalización como un riesgo para su subsistencia y en donde la capacitación es a través de la experiencia y no académica o profesional.

Es importante mencionar el **desconocimiento que los empresarios, tanto formales como informales, tienen de las instituciones e instrumentos de política ya existentes** que podrían brindar el acompañamiento necesario para hacer de su actividad un negocio rentable y productivo y por tanto al sector menos informal. En el caso de la Ley de formalización y primer empleo, debido al desconocimiento de la misma, los empresarios ven difícil su implementación así como la apropiación de sus beneficios.

En última instancia, se encuentra la alta **vulnerabilidad a la competencia externa y contrabando**. El escenario de libre comercio y la influencia del contrabando, hace vulnerable al pequeño empresario del subsector cuero. De acuerdo con las entrevistas a profundidad realizadas a expertos del sector, la producción del sector es vulnerable a la competencia con la producción extranjera, la cual llega en grandes cantidades y a bajo costo, ya sea a través de mecanismos formales de comercio exterior, o a través del contrabando. A esto se suma un aspecto cultural del consumidor, el cual no confía en el producto nacional, y la falta de respaldo de los canales formales de comercialización los cuales dan prioridad a los productos de cuero, calzado y marroquinería de manufactura extranjera.

3.2.2 Determinantes de la informalidad laboral

Entre los empresarios informales encuestados que no aportan al sistema de seguridad en salud, la mayoría afirma que los **altos costos que implica para la empresa el pago de aportes a salud, riesgos profesionales y parafiscales** son la principal causa para no cumplir con este requisito. El 57% señala como motivo principal los largos trámites o demasiados documentos que se requieren para la afiliación de los empleados al sistema de seguridad social en salud, mientras que el 29% manifiesta que no hay oficinas o puntos de atención cercanos para realizar los trámites. Otro 14% considera que el SISBEN tiene mejor cobertura en salud. En este 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 régimen subsidiado. En el caso de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, es difícil entender porque para esta pequeña muestra de empresarios el costo de estos aportes no es un factor importante, aun así debe recordarse que la ley ya no considera obligatorio el aporte en pensiones.

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

La incidencia de los dos determinantes listados, se fortalece por la **falta de control y coordinación por parte de las autoridades de control**.

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

3.2.3 Determinantes de la informalidad productiva

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

Las prácticas de piratería y contrabando encuentran respaldo continuo en la **falta de educación del consumidor acerca de las consecuencias de comprar calzado y prendas de cuero con utilización fraudulenta de marca o de contrabando**. La constante demanda de estas prendas incentiva la informalidad productiva, así como la empresarial y laboral. Para otro aspecto de la informalidad productiva del sector Cuero, Calzado y Marroquinería, la evidencia de la información primaria de la encuesta realizada por DATEXCO, muestra que la mala calidad de algunos de los productos del sector, especialmente en la producción informal, se debe al **incumplimiento de las regulaciones básicas en seguridad industrial para llevar a cabo la actividad industrial**.

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

3.3.1 Informalidad empresarial

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

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

De acuerdo con la información obtenida de la GEIH realizada por el DANE para el 2011, la mayor proporción de empresas informales con respecto a las empresas formales de la cadena productiva, se percibe en el eslabón secundario, donde por cada 10 empresas formales existen 4 empresas informales. Por otro lado, en el sector terciario existe una empresa informal por cada 10 empresas formales en el sector.

Es decir, la informalidad empresarial del sector de cuero, calzado y marroquinería, entendida como la falta de registro mercantil ante la entidad o autoridad requerida, se hace más evidente en el sector secundario, con una proporción del 30% del total de empresas registradas en este eslabón, mientras que la proporción de empresas informales con respecto al total de empresas en los procesos de comercialización, sector terciario, es del 9,2%.

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

A pesar de la percepción de fortalezas del empresario informal, tanto empresarios informales como formales manifiestan que una gran debilidad del empresario informal es tener que asumir los problemas legales y complicaciones jurídicas que implica la no formalidad de su actividad, lo cual no solo puede ocasionar sanciones por parte de los entes de control sino el sellamiento del establecimiento. En este mismo sentido, la imposibilidad de acceder al sistema financiero (servicios para empresas), la imposibilidad o dificultad para contratar, la imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y la imposibilidad o dificultad para asociarse a un gremio, aparecen como los inconvenientes que sufren los empresarios que no se encuentran registrados ante cámara de comercio o no poseen RUT.

De acuerdo con las respuestas de los empresarios formales encuestados por DATEXCO, la posibilidad de crear una fuente de ingresos y una actividad en que ocuparse; la reducción de las ventas de las empresas formales y el despido de trabajadores formales; la reducción en la calidad de los productos para poder reducir el precio y mantenerse competitivo frente a la informalidad; y la pérdida de reputación de la empresa formal y su producto, son los principales efectos que tiene la presencia de la informalidad en el desempeño del sector. Más de la mitad de estos empresarios consideran también que si la competencia informal formalizara su actividad, sus ventas se incrementarían en más de un 15%.

3.3.2 Informalidad laboral

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

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

En Colombia, para el sector de la producción de cuero, calzado y marroquinería, de acuerdo con la información obtenida de la GEIH 2011, y teniendo en cuenta la anterior definición de informalidad laboral, tanto para el sector secundario como terciario, el porcentaje de trabajadores en informalidad estricta², gira alrededor del 85%. Sin embargo, se advierte sobre el posible sesgo involuntario que se pueda generar, pues es posible que los empleados desconozcan que están afiliados a las cajas de compensación y/o ARP, aunque no podría afirmarse lo mismo en el sistema de pensiones. Al considerar como formal a aquel trabajador que sólo aporte a salud, el nivel de informalidad alcanzaría el 60,8%³.

La mayor concentración de empresas informales, desde el criterio laboral, se encuentran en el segmento de las microempresas. Se resalta sin embargo la alta proporción de informalidad que se tiene en unidades más pequeñas, donde solo a partir de empresas con más de 6 trabajadores la informalidad laboral empieza a disminuir considerablemente. Nuevamente se encuentra un foco en el eslabón secundario, donde por cada empleo formal se están generando 6,3 puestos informales. El eslabón terciario tiene una menor proporción de trabajadores en situación de informalidad, donde la relación en este caso es de 5,3.

La existencia de informalidad laboral, está íntimamente atada a la existencia de informalidad empresarial. En el cuestionario de las encuestas desarrolladas por DATEXCO, se incluyó una batería de preguntas para averiguar el porcentaje de afiliación a los diferentes subsistemas de la seguridad social. En tal sentido, al averiguar por la afiliación a salud, se encontró que el 100% de los empresarios formales encuestados tienen afiliados a sus empleados al sistema de seguridad en salud y pensiones, así como al sistema de cubrimiento de riesgos empresariales, mientras que para las empresas informales estas coberturas alcanzan sólo al 18%, al 25%, y al 15% respectivamente. El 87 % no cumple con los aportes parafiscales al SENA, el ICBF y las cajas de compensación, y sólo el 45% informa que sus empleados reciben un salario igual o superior al mínimo legal vigente.

Los resultados de esta misma encuesta señalan que el 45% de los empresarios informales encuestados del sector manifiesta contratar a sus empleados a destajo⁴, mientras que otro 45% informa que sus empleados reciben un salario igual o superior al mínimo legal vigente. El 9% de estos empresarios señala que algunos de sus empleados reciben menos de un salario mínimo.

² Es decir, aquellos empleados que tienen ausencia de afiliación a todos los niveles del sistema de seguridad social y adicionalmente, no cuentan con la regulación de salario mínimo, a pesar de estar vinculados a un negocio o actividad.

³ Bajo este criterio se considera formal a la persona que aporta a salud en el régimen contributivo (EPS) o régimen especial. Los no afiliados o afiliados al régimen subsidiado (EPS-S) son considerados informales.

⁴ Los contratos de trabajo por obra y por prestación de servicios no son ilegales. Sin embargo, bajo estas figuras también puede existir informalidad. Aunque el empleador no paga las prestaciones sociales en un contrato por prestación de servicios, debe exigirle a su empleado el pago de estos como independiente. Se aclara que no se habla de ilegalidad sino de informalidad.

3.3.3 Informalidad productiva

A partir del trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, solo el 14% de estos empresarios cuenta con registro o protección de la marca de sus productos y el 50% de este grupo explica que no ve necesaria tomar esta medida. Sólo el 17% de los encuestados consideran que en el sector cuero, calzado y marroquinería no se utilizan marcas o se han utilizado de manera indebida para vender informalmente, frente al 83% que manifiesta que sí se hace. Este último grupo, reporta que las principales razones consisten en la no prohibición de usar cualquier marca y la falta de las autoridades que sancionen este hecho. También manifiestan que en ocasiones el empresario dueño de la marca no hace esfuerzos para protegerla y que el alto volumen de comercialización, hace que no sea perceptible para este empresario formal controlar el manejo de su marca.

En cuanto al cumplimiento de los estándares de calidad del producto, cumplimiento de medidas ambientales, reglamentos técnicos, medidas sanitarias y medioambientales, el 86% de los encuestados formales y el 80% de los informales responden de forma afirmativa. El 73% de los empresarios informales encuestados asegura cumplir con las regulaciones de seguridad industrial para realizar sus procesos productivos.

Los empresarios informales que no cumplen con alguna de estas medidas de calidad (27%), argumentan que el mayor costo que representa para las empresas aplicar dichas medidas, es la principal razón para no implementarlas. Adicionalmente, dos de estos empresarios no saben que deben cumplir o desconocen que existan estándares de calidad para lo que se produce o vende.

3.4 Principales problemas del sector

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

Empresarial:

- Percepción de altos impuestos y costos de la formalización
- Urgente necesidad de acompañamiento y formación de los pequeños empresarios, así como de acceso a recursos financieros.
- Seguimiento continuo y la creación de una conciencia de empresario a través de la formación y capacitación, para dejar atrás el fuerte lastre cultural que juega un papel clave en la decisión de no formalizar la actividad.
- Los expertos señalan que un factor clave para la sobrevivencia y formalización del sector, es lograr afrontar y aprovechar de manera exitosa la exposición a nuevos mercados. Esto, según su percepción, es sólo posible mediante un proceso de acompañamiento, formación y recambio tecnológico a través de la participación de gremios, cámaras y por supuesto el Gobierno.

- Desconocimiento de la oferta institucional del estado relacionada con los programas diseñados para combatir la informalidad.

Laboral:

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

Productiva:

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 Temas transversales

4.1.1 Marco institucional

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

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

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

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

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

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

- **DIAN:** Se hace necesario una mayor divulgación sobre los beneficios tributarios y laborales contemplados en la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria). Así mismo, se evidencia la necesidad de realizar una reforma total al sistema de parafiscalidad, reduciendo su costo para los empresarios y empleados en mayor medida.
- **Ministerio de Trabajo:** Las entrevistas y encuestas desarrolladas, muestran un panorama en donde los empresarios del Sector poco conocen las labores desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. Por ende, es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de brigadas de formalización laboral en cabeza del Ministerio de Trabajo, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al Sector de Cueros y Marroquinería 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 empresario del sector.

- **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.

A lo anterior se suma un aspecto metodológico no coincidente con el desarrollo de esta consultoría. La encuesta de Microestablecimientos considera dentro de su análisis, únicamente empresas con un tamaño de personal ocupado de hasta 9 personas, excluyendo del análisis características de la informalidad presente en otros tamaños de empresa.

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 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 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:
 - a. Volumen de comercialización de la actividad informal.
 - b. Número de unidades económicas que desarrollan actividades informales, diferenciadas por las categorías, empresarial, laboral y productiva.
 - c. Características socioeconómicas de los trabajadores y dueños que desarrollan la una actividad de manera informal.
 - d. Características particulares de la informalidad por cada tamaño de empresa.
 - e. Características partículas de la informalidad por cada uno de los departamentos del país.
 - f. Seguimiento a los precio de la actividad informal.
 - g. Estructura de costo de las empresas informales
 - h. Productos y/o servicios comercializados por las empresas informales
 - i. Relaciones o conexiones existentes entre la actividad informal y la formal (por ejemplo, el informal como proveedor del formal).

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 por verse en la medida que algunas de estas políticas son recientes.

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

4.1.6 Tarifas del registro mercantil.

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

Las tarifas de Registro Mercantil, estas están establecidas por el Decreto 393 de 2002 en función del nivel de activos y se recalcula todos los años con base en el valor del SMLMV. Se evidencia una desproporción en las tarifas frente a grandes, medianas y las micro y pequeñas empresas, en la medida que el valor anual de la matrícula mercantil para micro y pequeños empresarios porcentualmente es mucho más alta que para las grandes y medianas.

En este sentido el grupo consultor presenta la siguiente propuesta:

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

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

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

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

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

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

- a. Las Cámaras de Comercio deberán realizar un estudio que permita identificar un plan estratégico a 4 años reflejado en programas de fortalecimiento sectorial y capacitación especializada para formalizarse y mantener dicha condición y que permita intervenir la competitividad y formalización de las MiPyMEs en los sectores más relevantes de su jurisdicción y especialmente aquellos involucrados en las políticas del mismo Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- b. Destinar al menos el 50% de los excedentes del registro mercantil (luego de los gastos operacionales de administrar dicho registro) en este Plan Estratégico y en sus programas identificados y especializados para las MiPyMEs de su jurisdicción que estén orientados a fomentar el interés de formalizarse y recibir estos beneficios de programas que mejoren su competitividad sectorial, particularmente cuando formen parte de un Acuerdo de Formalización Sectorial o Regional, como el propuesto en la parte institucional de esta consultoría.
- c. Estos programas de capacitación y fortalecimiento deben ser complementarios y diferentes a los que las Cámaras estimen necesario realizar de manera transversal ya que los Mipymes de los sectores analizados quieren programas a su medida, independiente de poder también acceder a programas transversales. Puntualmente para el sector de Cueros y Marroquinería se hace necesario brindar servicios empresariales al empresario en: Asesoría en temas de contabilidad y finanzas, apoyo

- para la obtención de financiamiento, asesoría y consultoría empresarial, asesoría en administración de empresas, asesoría tributaria y legal y manejo de TIC.
- d. El plan estratégico deberá incluir un rubro y estrategias de difusión para cubrir sectores de su jurisdicción.
 - e. El control de este plan estratégico estará a cargo de la SIC y la Contraloría dentro de sus competencias, igual que lo hacen hoy en día.

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

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

El análisis realizado en la Fase I se tuvo en cuenta la informalidad por grupos, (empresas independientes y empleados), por regiones, tamaños de la empresas, visibilidad de las mismas y en la Fase II se 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 CEPAL⁵, 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.

⁵ 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** su se tiene en cuenta que la **informalidad ha sido abordada como un problema sólo del Gobierno Nacional, cuando en realidad las autoridades locales deberían preocuparse de manera directa por ser un tema que mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos.** La informalidad empresarial disminuye los ingresos de los municipios y al no incluirla en las políticas municipales como una prioridad, envía un mensaje errado de que de que su combate no es importante para que los empresarios puedan beneficiarse de la mejora de los servicios públicos, la financiación y en general en su participación en los programas o políticas municipales.

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.

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

- Diseño de cursos de capacitación a la medida (SENA): los contenidos de estos cursos deben privilegiar la demanda, es decir, surgir de las demandas estratégicas de los empresarios frente a sus problemas específicos, y no ser impuestos por la oferta pública. Un ejemplo de este tipo de capacitación es el Centro Empresarial Zasca en la zona del Restrepo (Bogotá), el cual ha implementado la Secretaria de Desarrollo Económico de Bogotá en colaboración con UN-Hábitat⁶. Este centro empresarial reúne salas educativas, de producción y capacitación.
- Establecer períodos de gracia con las autoridades encargadas de la inspección del cumplimiento de los requisitos asociados a la formalidad (DIAN, MinHacienda): el período de gracia se fijaría de acuerdo a las características económicas de las empresas.
- Identificación de líderes empresariales dentro de las empresas informales (PTP).
- Generar los espacios necesarios para que los empresarios informales soliciten el acercamiento con las entidades públicas vinculadas a la formalización de las actividades económicas (PTP, Cámara Confección ANDI). Este tipo de iniciativas se pueden canalizar a través de los líderes empresariales que se identifiquen entre los empresarios informales y las empresas formales del sector. Desde el PTP se puede canalizar información sobre los programas asociados a la formalización a través de los empresarios formales para que estos la transmitan a empresarios informales.
- Incentivar, motivar, y acordar con los empresarios informales cambios en el comportamiento empresarial que mejoren la competitividad.
- Definir tres niveles para guiar el acercamiento y la comunicación con los empresarios informales:
 - Operativo (DIAN, MinTrabajo): en este nivel el trabajo uno a uno consiste en que las entidades públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas.
 - Ejecutivo (DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio): explicar y definir las rutas de acción para cumplir de forma gradual con las normas laborales, tributarias y ambientales. En el proceso de acercamiento y comunicación de los beneficios de la formalidad se debe programar el proceso de cumplimiento de las normas asociadas a la formalidad laboral, empresarial y productiva.
 - Estratégico (PTP, Cámara Colombiana de la Confección, Empresarios informales líderes): diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales, formales e informales.

⁶ <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sala-de-prensa/noticias-principales/1369-secretaria-de-desarrollo-economico-respalda-a-los-productores-de-calzado-de-la-capital>. Consultado el 01/11/2013

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

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

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 (2B).

4.3 Acciones sectoriales

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

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

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

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

debe contar con más participación de la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas (ACICAM), toda vez que esta institución es más cercana a los empresarios.

4.3.1 Fortalecimiento de la interacción institucional entre la DIAN, el Ministerio de Medio Ambiente y las entidades locales encargadas del cuidado ambiental

Para fortalecer la interacción institucional entre las instituciones públicas de vigilancia y control, particularmente la DIAN y las Secretarías encargadas del tema ambiental en las ciudades y regiones con el fin de mejorar el cumplimiento de la normatividad vigente, el grupo consultor recomienda las siguientes acciones específicas:

- i. Creación de un Comité de Integración Sectorial liderado por el MinCIT, apoyado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, DIAN, y Ministerio de Medio Ambiente, para que defina mecanismos de comunicación e interrelación entre las instituciones mencionadas. Este Comité buscará:
 - a. Desarrollar de un plan de contingencia para la implementación de las medidas tecnológicas necesarias para habilitar el acceso a la información por parte de la DIAN y las autoridades ambientales. Específicamente se buscará información relacionada con registros, operaciones, conceptos, y demás aspectos necesarios para las actividades de control.
 - b. Diseñar e implementar un plan a largo plazo de integración tecnológica en donde las aplicaciones y software estatales puedan comunicarse y transferir información.
 - c. Identificar fuentes de financiación para aumentar los recursos, equipos y presupuesto operativo para los organismos de control ambiental (DIAN, Secretarías de Medio Ambiente).

Costo esperado: 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.

4.3.2 Creación de Centros Regionales de Emprendimiento y Capacitación para la producción del cuero y sus productos

El objetivo de estos centros de emprendimiento es, a través de una estrategia de acompañamiento uno a uno, crear un espacio de acercamiento al pequeño y mediano productor del cuero y sus productos a herramientas que le permitan crear una empresa rentable. Cada uno de estos centros debe contar con i) un área especializada en producción sostenible, e innovación productiva, dónde se brinde capacitación a cualquier empresario (o sus trabajadores) en las técnicas sostenibles de curtiembre y confección de calzado y marroquinería, así como en técnicas sistematizadas de producción de calzado y marroquinería, basadas en la tradición y calidad del producto colombiano; ii) un área especializada en formación empresarial, que incluye capacitación en finanzas empresariales,

promoción y desarrollo de producto. La capacitación no debe tener costo, y la formación en la parte netamente productiva debe estar a cargo de docentes del SENA con la participación de ACICAM; mientras que la empresarial debe estar en manos de MinCIT, Confecámaras y Bancóldex.

El MinTIC debe tener una participación transversal a las actividades de cada centro incluyendo, dentro de las capacitaciones, la formación en la utilización de las TIC en los procesos productivos y empresariales. Por otra parte, debe existir adicionalmente una oficina de seguimiento a actividades exitosas de emprendimiento y formalización, la cual ofrezca al empresario una perspectiva de lo que puede lograr a través de su acercamiento al centro de emprendimiento.

La idea de esta iniciativa, es generar un cambio drástico en la estrategia empresarial de subsistencia del pequeño y mediano empresario del sector. Hacerle ver que la legalidad y la producción sostenible pueden ofrecerle una buena perspectiva de crecimiento económico empresarial y económico muy por encima de aquella que ofrece la informalidad.

Costo esperado: El costo esperado de implementación es de \$4.500 millones de pesos.

4.3.3 Fortalecimiento y/o creación de clústeres regionales del cuero, el calzado y la marroquinería

Esta estrategia es un claro complemento a los centros de formación empresarial. El objetivo central es cada uno de los eslabones de producción del sector en un espacio geográfico adecuado y común que incentive la integración vertical o encadenamiento entre ellos. Cada uno de estos espacios debe contener dentro de sí oficinas de fomento del comercio; de promoción de la agremiación; de oficinas de la DIAN, Cámara de comercio y de enlace con los centros regionales de emprendimiento. El espacio geográfico debe ser provisto por la administración local. El espacio puede ser vendido o arrendado al empresario y, aunque debe haber cabida para la gran empresa, deben asegurarse espacios para el pequeño y mediano empresario. La condición de entrada para estos últimos es contar con los requisitos que lo denominan como formal, o ser informal y estar participando en un proceso de formalización liderado y guiado por la formación de los centros regionales de emprendimiento.

Costo esperado: El costo esperado de implementación es de \$24.000 millones de pesos y estará liderada por el MinCIT, con la colaboración de Confecámaras, ACICAM, y los Gobiernos departamentales.