



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



**RESUMEN EJECUTIVO
SECTOR INDUSTRIA EDITORIAL Y DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA**

Consultoría elaborada para Bancóldex - PTP

Diciembre de 2013

TABLA DE CONTENIDOS

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.	5
2.1 Fases.....	5
Fase I. Diagnóstico y análisis de informalidad.....	5
Fase II. Estudio y recomendaciones sectoriales con base en información primaria y secundaria.....	5
Fase III. Documento final.....	5
2.2 Fuentes de información y metodología	6
3. PRINCIPALES RESULTADOS SECTORIALES DEL SECTOR INDUSTRIA EDITORIAL Y DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA.	6
3.1 Características de la cadena (eslabones)	6
3.2 Determinantes y causas de la informalidad en el sector.....	7
3.2.1 Determinantes de la informalidad empresarial.....	7
3.2.2 Determinantes de la informalidad laboral.....	8
3.2.3 Determinantes de la informalidad productiva.....	9
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.....	12
3.3.3 Informalidad productiva.....	16
3.4 Principales problemas del sector	17
4. RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	20
4.1 Temas transversales	21
4.1.1 Marco institucional	21
4.1.2 Creación de la cátedra de formalización.....	22
4.1.3 Estadísticas	23
4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.....	24
4.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.....	25
4.1.6 Tarifas del registro mercantil.	25
4.1.7 Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades	26
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 Acciones sectoriales.....	30

4.2.2 Fortalecimiento de la interacción institucional entre la DIAN, el Ministerio de Medio Ambiente y las entidades locales encargadas del cuidado ambiental.....	30
4.2.3 Mejorar las competencias laborales de los trabajadores formales e informales de la industria gráfica y editorial.	34
4.2.4 Campañas de divulgación relacionadas con el respeto de los derechos de autor y la propiedad intelectual.	38
4.2.5 Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.	40
4.2.6 Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.	41

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 permitiera definir y caracterizar la informalidad en 8 sectores de los 16 que forman parte de este Programa.

Los sectores escogidos para el análisis fueron los siguientes:

1. Carne Bovina.
2. Palma, Aceites, Grasas Vegetales y Biocombustibles.
3. Camaronicultura.
4. Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica.
5. Sistema Moda (incluye, cuero calzado y marroquinería).
6. Terciarización de Procesos de Negocio – BPO&O.
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 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 Sistema 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 este flagelo 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 se deben desarrollar, relacionadas con la formalización y la realización de campañas de intervención y trabajo “uno a uno”.

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

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

Fase III. Documento final

Esta Fase cuenta con un Resumen Ejecutivo unificado, donde se recogen los análisis y las recomendaciones de las Fases I y II, un Benchmark Internacional para conocer las experiencias de

otros 3 países para cada sector que puedan ser imitadas y un Foro para presentación de los resultados.

2.2 Fuentes de información y metodología

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

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

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

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

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

3. PRINCIPALES RESULTADOS SECTORIALES DEL SECTOR INDUSTRIA EDITORIAL Y DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA.

3.1 Características de la cadena (eslabones)

El sector de la industria de la comunicación gráfica relaciona cuatro eslabones principales. El primero hace referencia a la producción de pulpa, en donde el proceso incluye la producción forestal (silvicultura), la producción de bagazo y la recolección del papel o cartón reciclado. Estas materias primas, generadas en la primera parte del proceso, se vinculan con el segundo eslabón relacionado con la producción de papel y cartón. En tercer lugar se encuentran todas las actividades relacionadas con la comunicación gráfica, entre las que se incluye todo el tema de edición, impresión y publicidad. Finalmente, en el cuarto eslabón se ubican las actividades relacionadas con la comercialización de los productos generados a lo largo de la cadena de producción, transformación y comercialización del sector.

De acuerdo a la información relacionada con la actividad formal reportada por la Encuesta Anual Manufacturera del Dane para el año 2011 en todos los eslabones de la cadena productiva estaban ocupadas alrededor de 50.000 personas, de las cuales en el segundo eslabón de la cadena, que corresponde a fabricación de papel y cartón, se concentra el 35 % del empleo total. El tercer eslabón de la cadena ocupa al 33% de la mano de obra, de los cuales el 49% corresponde a la edición e impresión de periódicos y revistas y publicaciones periódicas, mientras el 19% corresponde a la edición e impresión de libros, folletos y otras publicaciones. El restante 30% corresponde a la edición de material grabado, otros trabajos de edición, arte diseño y composición, fotomecánica y análogos, encuadernación y acabados y recubrimientos. En cuanto a las actividades de impresión, éstas ocupaban al 32% de la fuerza laboral formal de la cadena.

3.2 Determinantes y causas de la informalidad en el sector

La informalidad en el sector industria editorial y de la comunicación gráfica se concentra en las grandes ciudades del país, principalmente en Bogotá, Medellín, Cali y Barraquilla. Por lo tanto es un fenómeno urbano que se refuerza con la elevada informalidad laboral que tiene Colombia, la cual está alrededor del 50%. Al igual que en otros sectores de talla mundial, la informalidad laboral es un fenómeno de carácter estructural asociado con la desarticulación del sistema de seguridad social con el mercado laboral. Los bajos niveles de productividad, asociados a las deficiencias en la cualificación de la mano de obra, dificultan la generación de recursos en las empresas para hacer frente a los costos de los subsistemas de seguridad social. Con respecto a la informalidad empresarial, la cual está asociada a tener RUT, registro mercantil, facturar de acuerdo a la ley y contar con los permisos de funcionamiento propios de la actividad, en los empresarios informales de la industria editorial y la comunicación gráfica existe un gran desconocimiento tanto de la forma de cumplir con estos requisitos como de su utilidad. En cuanto a la informalidad productiva, el incumplimiento de las normas ambientales, de propiedad intelectual, y derechos de autor es una característica de las unidades informales.

Los costos económicos asociados a la formalidad y el complejo proceso institucional para alcanzar la condición de formal, impiden que los empresarios inicien procesos de formalización de las actividades. Las principales causas expuestas por los empresarios informales encuestados para no formalizar su actividad, se destacan:

- Los altos costos que implica la formalización (71%).
- Los impuestos que se derivan del hecho de tener formalizada la actividad (46%).
- Los costos asociados al componente laboral (41%).
- La formalización representa un riesgo para la continuidad del negocio (39%).
- La gran cantidad de trámites que se deben realizar para formalizar la actividad (38%).
- El desconocimiento de los trámites o las entidades en las cuales puede llevar a cabo el proceso de formalización de la actividad (34%).
- El temor a ser identificado y sancionado por las autoridades de control (27%).

3.2.1 Determinantes de la informalidad empresarial.

Un aspecto a destacar de la información primaria obtenida en la encuesta, es que tener RUT y registro empresarial no es una condición suficiente para ser formal. Siguiendo los parámetros para definir informalidad empresarial, en el caso del sector de la industria de la comunicación gráfica ésta se presentaría más como consecuencia de un inadecuado o inexistente proceso de facturación y/o el incumplimiento de permisos de funcionamiento.

- El 75% de los empresarios informales encuestados considera que la principal desventaja de no tener registro mercantil o RUT es la imposibilidad de acceder al sistema financiero.
- El registro contable de las operaciones productivas no es considerado un factor importante para administrar el negocio. Esto dificulta analizar los vínculos empresariales, el costo de insumo y forma en que cierran sus transacciones los informales.
- La falta de registros contables dificulta el acceso al mercado de crédito.
- Junto con la informalidad, persiste un problema de ilegalidad en la forma en que se adquieren insumos.

3.2.2 Determinantes de la informalidad laboral

- En lo referente a la afiliación a los sistemas de salud y pensiones queda claro que el empresario formal cumple más que el informal con respecto al pago de sus obligaciones respectivas. En el caso de los informales, los empresarios le dan mayor importancia a la afiliación al sistema de salud. Esta importancia también se evidencia en los resultados que se pueden extraer de la GEIH 2011, y que está consignado en el entregable 1A.
- Con respecto a las razones para no cumplir con las obligaciones legales relacionadas con los sistemas de seguridad social, la razón principal es la esperada. En efecto, tanto para el sistema de salud como para el de pensiones, el alto costo que implica para las empresas es la causa principal de incumplimiento. Sin embargo, lo más preocupante es que la segunda causa más importante es la cantidad de trámites y documentos necesarios para llevar a cabo el proceso de afiliación de los trabajadores. Tampoco deja de ser preocupante el desconocimiento que el empresariado tiene tanto del cumplimiento de la obligación legal como de los beneficios a los que ésta conlleva. Esto comprueba la persistencia de fallas institucionales en lo referente a la configuración de los procesos de afiliación y pago a los sistemas de seguridad social, los cuales implican tiempos muy largos que el empresario no está dispuesto a asumir. De igual forma, existen fallas en la estrategia de transmisión de la información relacionada con los derechos y deberes que conlleva la relación laboral y sus efectos sobre el bienestar no sólo del sector sino de la población en general, y también en la forma como dicha información se está socializando.
- Estas posibles fallas en la estrategia de comunicación por parte de las entidades competentes, tanto públicas como privadas, se evidencian en el desconocimiento que los empresarios del sector tienen sobre las funciones y procesos liderados por entidades como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo cual se manifiesta en el estudio cualitativo realizado a expertos sectoriales. Pero este desconocimiento no es sólo con respecto a las instituciones y sus funciones. La ley del primer empleo (Ley 1429/2010) solo es conocida por el 10% de los empresarios informales encuestados, y el 20% de los formales. Este preocupante resultado es consistente con lo expresado por los expertos entrevistados en el estudio cualitativo, quienes consideran que aunque la Ley tiene aspectos positivos, en el caso de las exenciones de IVA ésta ya aplicaba para el sector. Además, la creación de nuevas empresas editoriales es muy difícil, pese a que existan beneficios tributarios.
- Cabe resaltar que el desconocimiento de los empresarios encuestados de la estructura institucional pública y privada vinculada a los problemas de informalidad, también se evidencia en el estudio de caracterización ocupacional realizado por la Universidad Nacional. En este estudio se indica que “el conocimiento del entorno institucional por parte

de los empresarios[...] es muy bajo” (Universidad Nacional, 2013, p. 32)¹. Es preocupante que de acuerdo a los resultados de este estudio, el desconocimiento de las organizaciones privadas y públicas supera en todos los casos el 72%. El desconocimiento de la estructura organizacional del sector puede ser una causa fundamental por la cual los empresarios y trabajadores no accedan a los programas, políticas y beneficios que ofrecen los gremios y las diversas entidades gubernamentales, los cuales podrían mejorar las condiciones de productividad y competitividad del sector (Universidad Nacional, 2013)².

- Desde la óptica del empleado, la afiliación a los sistemas de seguridad social se percibe como un costo para el empleador que puede impedir que éste contrate mano de obra, también como un costo para el mismo empleado, quien de acuerdo a los resultados de las encuestas no percibe los beneficios de largo plazo del sistema de seguridad social.
- Por último se debe destacar que pese a que los costos que implica el sistema de seguridad social para los empleadores es la principal causa por la cual aquellos no afilian a sus trabajadores, el desconocimiento de los beneficios del sistema no deja de ser preocupante e implica que las entidades correspondientes se cuestionen acerca de su estrategia de comunicación y socialización de la información.

3.2.3 Determinantes de la informalidad productiva

En lo que respecta a la informalidad productiva, el principal problema es el uso indebido de marcas, lo cual está vinculado a la violación de la propiedad industrial. Lo anterior guarda coherencia con el estudio cualitativo, en el cual los expertos en el sector manifiestan el grave problema de ilegalidad producto de la piratería en los subsectores editorial e impresiones.

- Tanto el estudio cuantitativo como el cualitativo permiten deducir la falta de control y ejecución de las normas sobre derechos de autor y uso de marcas por parte de las autoridades encargadas de la vigilancia y cumplimiento de las mismas (Policía, Ministerio del Interior, Fiscalía, Superintendencia de Industria y Comercio). No obstante, el nivel de importancia que tiene el problema de informalidad es muy diferente entre los estudios en mención. A partir del análisis de las encuestas se evidencia que el uso indebido de marcas no es un problema prominente. Por su parte, el análisis de las entrevistas a profundidad permite concluir que más que informalidad, el problema es ilegalidad, toda vez que se confunde piratería con informalidad, cuando la primera es una actividad que viola el marco jurídico de la actividad económica.
- Frente a la informalidad productiva hay otro resultado que refuerza las diferencias entre las percepciones y afirmaciones de los empresarios encuestados y los expertos entrevistados para el análisis cualitativo. Tanto los empresarios informales como los formales encuestados reportan un cumplimiento en los estándares de calidad del producto de 68% y 100%, respectivamente. Sin embargo, para los empresarios entrevistados, tanto la sociedad como el Estado tienen una débil percepción sobre el fenómeno de la ilegalidad. Por lo tanto, es difícil aceptar que un elevado porcentaje de los empresarios informales cumplan con los estándares de calidad del producto. Esto se debe precisamente a lo que se entiende por el concepto de calidad, el cual comprende elementos que van desde el cumplimiento de normas técnicas hasta las formas de producción limpia. Uno de los graves problemas

¹ Universidad Nacional de Colombia. 2013. Estudio de Caracterización Ocupacional de la Industria de la Comunicación Gráfica en Colombia. Informe Final para el SENA.

² *Ibíd.*

asociados a la informalidad en el sector es el manejo de residuos que hacen los empresarios informales, los cuales pueden considerar que las formas de producción limpia no hacen parte de la calidad de los productos editoriales y gráficos

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.

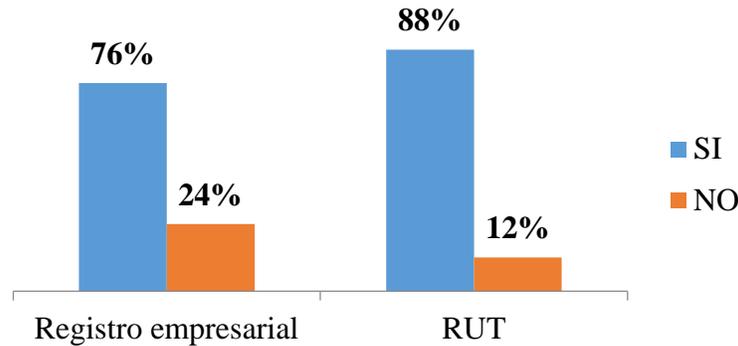
Un aspecto a destacar de la información primaria obtenida en la encuesta, es que tener RUT y registro empresarial no es una condición suficiente para ser formal. Siguiendo los parámetros para definir informalidad empresarial, en el caso del sector de la industria de la comunicación gráfica ésta se presentaría más como consecuencia de un inadecuado o inexistente proceso de facturación y/o el incumplimiento de permisos de funcionamiento. Teniendo en cuenta que el 46% de los empresarios informales encuestados no cuenta con los servicios de un contador profesional, es lógico suponer que el problema de informalidad empresarial en el sector está muy asociado a las deficiencias en el proceso de facturación. De acuerdo al estudio cualitativo llevado a cabo con expertos en el sector, más que informalidad el problema importante es la ilegalidad en la industria gráfica, lo cual puede estar ligado a procesos de facturación que no están acordes con la normatividad legal vigente. Sin embargo, el tema de ilegalidad sobrepasa los alcances de este estudio, y por lo tanto la relación entre el proceso de facturación fraudulento y la informalidad empresarial es sólo una conexión lógica a partir de la información cuantitativa y cualitativa.

La informalidad empresarial se ve reforzada por el escaso conocimiento de la normatividad tributaria que tienen los empresarios informales. El hecho de no contar con un contador profesional, conlleva a un desconocimiento de los procesos contables relacionados con la producción, distribución y venta del negocio, y al no aprovechamiento de beneficios tributarios. No contar con una medición adecuada del flujo de ingresos y gastos, y no saber qué tipo exenciones y descuentos tributarios pueden aplicar a la empresa tiene impactos sobre el flujo de caja del negocio y la sostenibilidad del mismo.

La información suministrada por los empresarios formales deja claro que llevar el proceso contable del negocio conlleva a resultados importantes en lo referente al conocimiento de la empresa, el aprovechamiento de beneficios tributarios y el adecuado conocimiento de la norma laboral y tributaria.

En cuanto a los aspectos relacionados con la informalidad empresarial, los resultados obtenidos y que se muestran en la gráfica 1 evidencian que el 76% de las empresas informales participantes en la encuesta tienen registro empresarial y el 88% tiene Registro Único Tributario (RUT).

Gráfica 1 Porcentaje de empresas informales con registro ante cámara de comercio o RUT



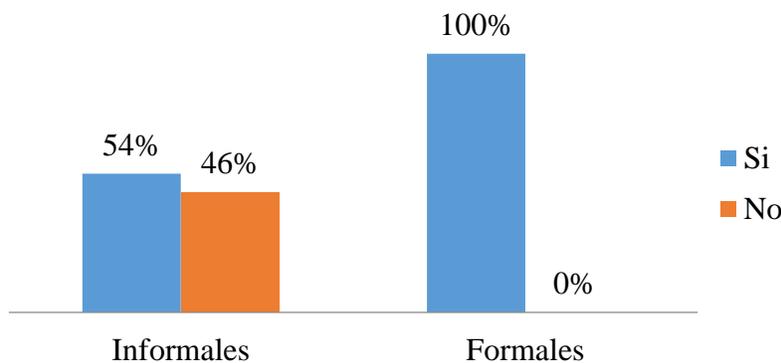
Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – Datexco 2013

Por otra parte y en consistencia con la formalidad de la actividad desarrollada el 100% de los empresarios formales manifiesta tener registro mercantil y Registro Único Tributario.

EL 75% de los empresarios informales encuestados considera que la principal desventaja de no tener registro mercantil o RUT es la imposibilidad de acceder al sistema financiero (servicios para empresas), en segundo lugar, con un 58% se presenta la imposibilidad o dificultad para asociarse a un gremio, en tercer lugar la imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y finalmente la dificultad para contratar con un 33%.

Al preguntar si la empresa tiene un contador para llevar las cuentas de la empresa o negocio (Gráfica 2), el 54% de los empresarios informales dice tener un contador, mientras que la proporción para empresas formales sube al 100%.

Gráfica 2 Porcentaje de empresas que tienen contador



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

Del porcentaje de empresarios informales que manifiesta no tener un contador que le ayude con el tema de la contabilidad y los impuestos, el **56% manifiesta no necesitarlo, pues a su criterio, es capaz de manejar bien las cuentas de su negocio.** El 38% afirma que el costo que representa el pago del salario u honorarios del contador es un factor que impide su contratación en la empresa, finalmente, el 6% de este grupo de empresarios manifiesta no tener un contador en su empresa, pues esto implica el pago de impuestos. En el caso del grupo de empresarios formales, el 100% manifiesta tener un contador en su empresa.

3.3.2 Informalidad laboral

La definición de informalidad laboral, para efectos de la presente consultoría, se ha determinado para las empresas que operan bajo alguna de las siguientes situaciones:

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

Con respecto a las razones para no cumplir con las obligaciones legales relacionadas con los sistemas de seguridad social, la razón principal es la esperada. **En efecto, tanto para el sistema de salud como para el de pensiones, el alto costo que implica para las empresas es la causa principal de incumplimiento. Sin embargo, lo más preocupante es que la segunda causa más importante es la cantidad de trámites y documentos necesarios para llevar a cabo el proceso de afiliación de los trabajadores.** Tampoco deja de ser preocupante el desconocimiento que el empresariado tiene tanto del cumplimiento de la obligación legal como de los beneficios que genera su acatamiento. **Esto comprueba la persistencia de fallos institucionales en lo referente a la configuración de los procesos de afiliación y pago a los sistemas de seguridad social, los cuales implican tiempos muy largos que el empresario no está dispuesto a asumir.** De igual forma, deben existir fallas en la estrategia de transmisión de la información relacionada con los derechos y deberes que conlleva la relación laboral y sus efectos sobre el bienestar no sólo del sector sino de la población en general, y también en la forma como dicha información se está socializando.

Aportes al sistema de seguridad en salud

El cuestionario incluyó una pregunta filtro con los requerimientos básicos para clasificación entre formal e informal, sin embargo, se incluyó una batería de preguntas adicionales para averiguar el porcentaje de afiliación a los diferentes subsistemas de la seguridad social.

De acuerdo con lo anterior, al indagar por la afiliación a salud, se encontró que el 100% de los empresarios formales y el 24% de los informales tienen afiliados a sus empleados al sistema de seguridad en salud³.

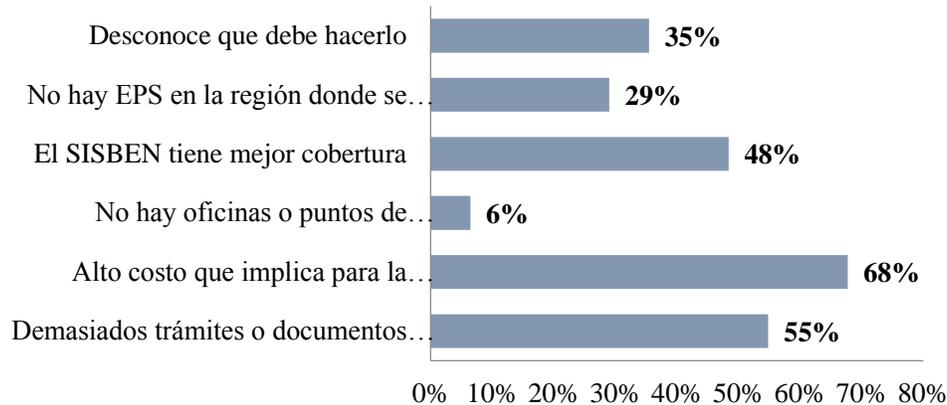
Frente a las razones para no cumplir con los aportes al sistema de salud (Gráfica 3), entre los empresarios informales encuestados que no aportan al sistema de seguridad en salud, **el 68% respondió que el alto costo que implica para la empresa el pago de los aportes en salud es la principal razón para no cumplir con este requisito.** En segundo lugar, con un 55%, los empresarios contestaron que los trámites o documentos que se requieren para la afiliación de los empleados al sistema de seguridad social en salud es la causa para no pagar salud a sus empleados.

El Sisbén es la alternativa utilizada por el 48% 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.

El desconocimiento de la obligación, la no presencia de EPS en la región y la falta de oficinas o puntos de atención se ubican en las causas menos relevantes, con porcentajes de respuestas afirmativas de 35%, 29% y 6% respectivamente.

³ Se aclara que el empresario encuestado puede auto clasificarse como formal, pero al momento de verificar las características asociadas a los tres tipos de informalidad, puede resultar clasificado como informal, a no ser que se verifique el cumplimiento del 100% de los criterios establecidos en el entregable 1A.

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



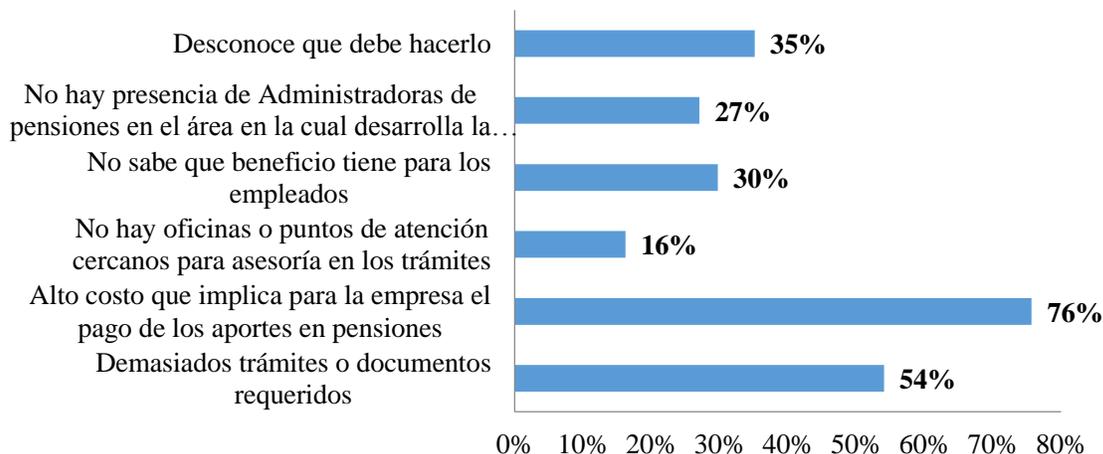
Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – Datexco 2013

Aportes a sistema de pensiones

En cuanto a la afiliación de todos los empleados al sistema de pensiones, el 100% de los empresarios clasificados como formales y el 10% de los informales afirman pagar los aportes a pensiones por la totalidad de sus empleados.

En lo que respecta a las causas para no realizar el aporte (Gráfica 4), de nuevo aparecen como problemas principales los asociados al alto costo que implica para la empresa la afiliación de sus empleados al sistema de pensiones y los trámites y documentos requeridos para la afiliación. Sin embargo, la tercera razón para no pagar pensiones a todos los empleados es el desconocimiento de que debe realizar este aporte.

Gráfica 4 Razones para no pagar pensiones para todos los empleados (% de respuestas afirmativas)



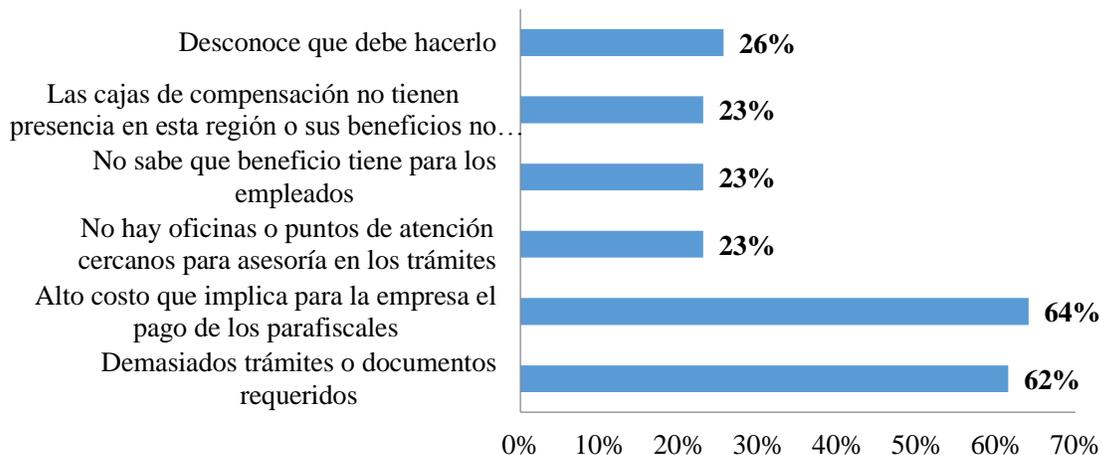
Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – Datexco 2013

La quinta y sexta razón para no realizar los aportes respectivos corresponde a la no existencia de administradoras de pensiones en el área donde desarrolla su actividad y la no existencia de oficinas o puntos de atención cercanos para asesorarse en los trámites necesarios.

Aportes a CCF, Sena e ICBF

Con respecto a los aportes de parafiscales para todos los empleados, 95% de los empresarios informales y el 7% de los empresarios formales, informan no realizar el pago de parafiscales por todos sus empleados. Dentro de las principales razones para no realizar estos aportes se presentan los altos costos que implica para la empresa y los trámites o documentos requeridos para afiliación (Gráfica 5. La falta de cajas de compensación en la región, la falta de oficinas o puntos de atención cercanos y el desconocimiento de los beneficios para los empleados se presentan como las causas de menor peso a la hora de realizar la afiliación.

Gráfica 5 Razones para no pagar parafiscales para todos los empleados (% de respuestas afirmativas)



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

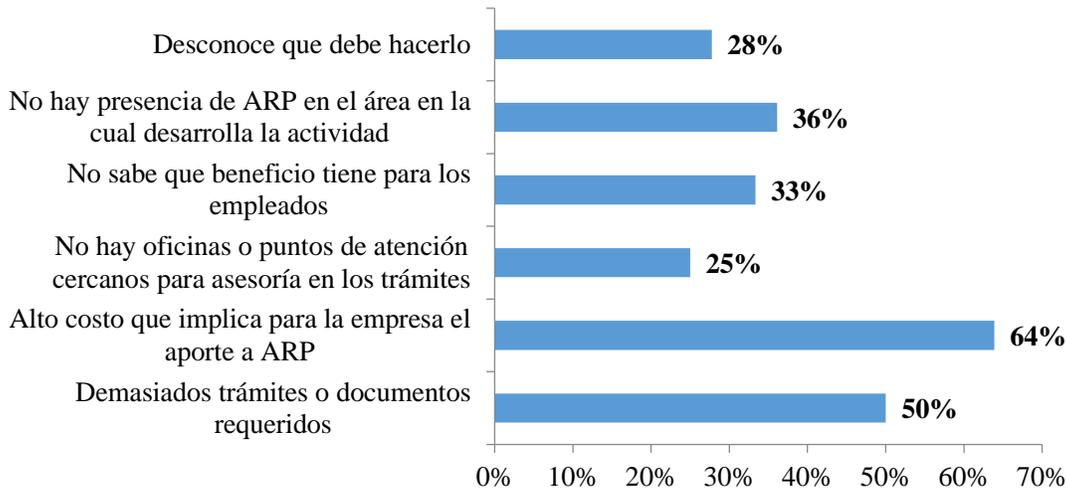
Aportes a ARP

La afiliación a la aseguradora de riesgos profesionales (ARP) es mínima en el sector informal si se tiene en cuenta que solo el 12% de los empresarios informales manifiesta realizar el pago de estos aportes, mientras que en el caso de los formales el porcentaje es del 100%.

De los empresarios informales que señalan no pagar ARP para todos sus empleados, la gráfica 6 muestra que el 64% informa no hacerlo por el alto costo que implica para la empresa realizar estos aportes. Otro aspecto importante, manifestado por los empresarios para no realizar el pago es el relacionado con la gran cantidad de trámites o documentos que se requieren para afiliarse a sus empleados (50%).

Seguido a las razones anteriores, se presenta la razón correspondiente a la no presencia de ARP en el área donde se ubica la empresa con un 36%. Por otra parte, el 33% informa no conocer los beneficios que trae para los empleados el estar afiliado a una ARP, el 28% desconoce que debe hacerlo y finalmente 25% señala que no lo hace por no haber oficinas o puntos de atención cercanos a su negocio o empresa.

Gráfica 6 Razones para no pagar ARP para todos los empleados (% de respuestas afirmativas)



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

Los resultados de la encuesta asociados con la remuneración salarial que reciben los empleados (Tabla 1) revelan que en empresas informales, el 61% de los empresarios encuestados informa que todos sus empleados reciben un salario igual o superior al mínimo legal vigente, el 17% declara que algunos de sus empleados reciben menos de un salario mínimo al mes, el 12% indica que la mayoría de sus empleados son contratados a destajo y el 7% estima que algunos empleados reciben una remuneración en especie pero no sabe a cuánto equivale.

Situación de los empleados con respecto a la remuneración salarial y aportes a seguridad social

Tabla 1 Situación de los empleados en empresas informales con respecto a la remuneración salarial

Todos los empleados reciben un salario igual o superior al mínimo legal vigente	61%
Algunos empleados reciben como salario menos del mínimo	17%
La mayoría de los empleados son contratados a destajo	12%
Algunos empleados reciben una remuneración en especie pero no sabe a cuánto equivale	7%

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

En la tabla 2 se indican los resultados derivados de preguntar por qué no se mejora la gestión de los empresarios informales para asegurar el pago de seguridad social de sus trabajadores, el 54 % de los encuestados señaló que los costos asociados al aporte como el principal inconveniente.

La falta de compromiso con los empleados, el desconocimiento de los beneficios y la insuficiencia de ingresos, representan cada uno el 12% de respuestas afirmativas de los empresarios encuestados. Adicionalmente, los trámites que necesitan y la falta de asesoría representan el 7% y 2% respectivamente.

Tabla 2 Motivos por los cuales no se mejora la gestión de los empresarios en el pago de seguridad social

Categoría	%
Costos asociados al aporte a seguridad social	54%
Falta de compromiso con los empleados	12%
Por desconocimiento de los beneficios	12%
Insuficiencia de ingresos	12%
Los trámites que se requieren	7%
Falta de asesoría	2%

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

3.3.3 Informalidad productiva

La presencia de informalidad productiva se presenta cuando:

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

En cuanto al cumplimiento de los estándares de calidad del producto, cumplimiento de medidas sanitarias y reglamentos técnicos, el 68% de los encuestados informales, respondió afirmativamente, mientras que el 100% de los encuestados formales aseguro cumplir con los estándares de calidad del producto.

Los resultados relacionados con la utilización indebida de marcas señalan que el 17% de los encuestados considera que en el sector se utilizan marcas de manera indebida para vender informalmente. Adicionalmente, consideran que la falta de control de las autoridades es la principal causa por la cual es posible que suceda este hecho en el sector.

Por su parte, el 60% de los empresarios formales encuestados informan tener protegida su marca. **El desconocimiento de que pueda hacerlo y los altos costos que implica hacerlo, son las principales razones manifestadas para no proteger su marca. Posteriormente aparece el no saber a qué entidad dirigirse o el desconocimiento de las ventajas que tiene el proteger la marca.**

En lo que respecta a la informalidad productiva, **el principal problema es el uso indebido de marcas, lo cual está vinculado a la violación de derecho de autor.** Lo anterior guarda coherencia con el estudio cualitativo, en el cual los expertos entrevistados en el sector manifiestan el grave problema de ilegalidad producto de la piratería en los subsectores editorial e impresiones.

Tanto el estudio cuantitativo como el cualitativo permiten deducir la falta de control y ejecución de las normas sobre derechos de autor por parte de las autoridades encargadas de la vigilancia y cumplimiento de las mismas (Policía; Ministerio del Interior; Fiscalía; entre otras). No obstante, el nivel de importancia que tiene el problema de informalidad es muy diferente entre los estudios en mención. A partir del análisis de las encuestas se evidencia que el uso indebido de marcas no es un problema prominente. Por su parte, el análisis de las entrevistas a profundidad permite concluir que más que informalidad, el problema es ilegalidad, toda vez que se confunde piratería con

informalidad, cuando la primera es una actividad que viola el marco jurídico de la actividad económica.

Frente a la informalidad productiva hay otro resultado que refuerza las diferencias entre las percepciones y afirmaciones de los empresarios encuestados y los expertos entrevistados para el análisis cualitativo. Tanto los empresarios informales como los formales encuestados reportan un cumplimiento en los estándares de calidad del producto de 68% y 100%, respectivamente. Sin embargo, a partir de la información cualitativa es posible determinar que la violación a los derechos de autor y el irrespeto de los bienes creados y diseñados por otros en la industria gráfica, son características persistentes en el sector. Además su efecto negativo se acentúa por la débil percepción que tiene la sociedad y el Estado sobre el fenómeno de la ilegalidad. Teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de las normas que garantizan la calidad integral de los productos del sector, los resultados podrían confirmar esa débil percepción incluso al interior del sector.

En resumen las principales manifestaciones de la informalidad son:

- *Convivencia de la ilegalidad con la informalidad. La falta de controles y sanciones sobre empresas que no registran de forma adecuada sus compras de insumos y el cierre contable de sus negocios.*
- *Desorganización en el manejo contable del negocio.*
- *No acceder a los programas que ofrece el gobierno y los gremios para mejorar la competitividad del sector.*
- *Desarticulación entre las necesidades de los empresarios y el enfoque de los programas.*
- *Reducción de las oportunidades de negocio para las empresas formales.*
- *Menores márgenes de ganancia en las empresas formales.*
- *Desaprovechamiento de beneficios tributarios.*
- *Aumento de la vulnerabilidad del trabajador ante situaciones de enfermedad o desempleo.*
- *Desmejoramiento continuo de las condiciones socioeconómicas de los trabajadores del sector.*
- *Bajo nivel de capital de trabajo para llevar a cabo actualizaciones tecnológicas.*
- *Menos control sobre los costos de producción.*
- *Impacto negativo sobre el medio ambiente.*
- *Reducción de las opciones de negocio con clientes nacionales e internacionales que exigen información sobre los procesos productivos implementados.*
- *Impacto negativo sobre la producción y ventas de los empresarios formales.*
- *Aumento de costos hundidos debido al aumento de capacidad instalada ociosa y capacitación de capital humano.*

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 asociados a las tres formas de informalidad, los cuales son listados a continuación:

Informalidad Laboral

- A partir de la información primaria se puede constatar que las políticas, programas, y normas vigentes diseñadas para enfrentar el problema de informalidad en el sector no son conocidos por la mayoría de los empresarios informales y formales.

- En el caso de la informalidad laboral, la cual se presenta con mayor intensidad en las actividades de edición e impresión y empaques y etiquetas, el problema más apremiante es el costo asociado a la seguridad social.

Informalidad Empresarial

- Desconocimiento por parte de los empresarios, tanto formales como informales de los programas, políticas y beneficios diseñados para mejorar la competitividad del sector, así como de las instituciones públicas y privadas a través de las cuales es posible canalizar la oferta institucional. Estos factores dificultan el acercamiento del empresario informal a la estructura organizacional del sector, y de paso a los instrumentos que puede utilizar para formalizar su actividad. Una solución a este problema pasa por el diseño de una campaña de comunicación de mayor alcance tanto geográfico como temporal.
- Falta de organización contable de los negocios informales conlleva no sólo a una cuantificación inadecuada de los procesos productivos, sino también al desconocimiento de la normatividad tributaria y laboral, y al desaprovechamiento de beneficios tributarios. Una solución a este problema es reforzar los programas de capacitación y asistencia técnica con contenidos básicos de contabilidad.

Informalidad Productiva

- Escasa sensibilización que existe frente al respeto de los derechos de autor de los productos editoriales y gráficos. La falta de control por parte de las autoridades sobre el cumplimiento de la normatividad respectiva, así como la aceptación implícita por parte de la sociedad del consumo de productos que no cumplen con las normas relativas a la protección de la propiedad intelectual, representan serios impedimentos para mejorar la situación económica del sector. En este caso, tanto las campañas de sensibilización como la acción de la autoridad son factores que se pueden combinar en una estrategia de comunicación y prevención de la violación de los derechos de autor.
- El segundo problema está relacionado con la implementación de procesos productivos que reduzcan el impacto negativo sobre el medio ambiente. Más allá de la falta de control de la autoridad encargada de liderar y vigilar el cumplimiento de las normas diseñadas para el cuidado del medio ambiente, el desconocimiento de procesos de producción limpia que no necesariamente impliquen elevadas inversiones. Por ejemplo, las buenas prácticas productivas asociadas al uso eficiente de recursos y la reducción de residuos en el proceso productivo, así como un adecuado mantenimiento a la maquinaria, se traducen en un mejor manejo de los subproductos y mayores atributos para los bienes finales producidos⁴. En este sentido, es necesario fortalecer los programas de capacitación y asistencia técnica, así como los procesos de certificación tanto de empresas como de empleados respecto al desarrollo de procesos productivos que cumplan con las normas de protección al medio ambiente.

Los problemas anteriores si bien son específicos al sector, se nutren y se refuerzan del enorme peso de la informalidad en la economía colombiana⁵. En efecto, persisten problemas que son de carácter

⁴ Universidad Nacional de Colombia. 2013. Estudio de Caracterización Ocupacional de la Industria de la Comunicación Gráfica en Colombia. Informe Final para el SENA.

⁵ Santiago Levy. Vicepresidente Banco Interamericano de Desarrollo
www.compitem.com.co/site/.../COL2012_11072012_SantiagoLevy.pptx. Consultado el 22/07/2013.

estructural y responden a la reducida capacidad del aparato productivo del país para absorber la mano de obra disponible, a la baja cualificación de la misma, el bajo nivel de ingreso de una considerable parte de la población y los problemas de infraestructura física y tecnológica.

Dentro de estos problemas, y muy vinculado a la baja demanda de trabajo formal, están los costos asociados a la seguridad social, que son el centro de debate a la hora de diseñar políticas que impulsen el mercado laboral. Sin embargo la experiencia en países como Brasil, que al comienzo de los años 90 tenía un nivel de informalidad cercano al 55%, demuestra que se ha exagerado el papel de la flexibilización laboral⁶. La evidencia empírica no soporta el argumento bajo el cual las regulaciones laborales causan un crecimiento de la informalidad. De hecho, el importante crecimiento del empleo formal en Brasil durante la década pasada ocurrió al mismo tiempo que el salario mínimo de duplicaba en términos reales. Por lo anterior, tanto la normatividad laboral, como las políticas salariales pueden contribuir a estimular la creación y el crecimiento de empleo formal.

Vale la pena resaltar, que de acuerdo a los motivos expresados por los empresarios formales e informales para no efectuar los pagos a la seguridad social, después de los altos costos asociados a los mismos, la segunda razón es la cantidad de trámites asociados al sistema lo cual se traduce en la elevada complejidad que perciben los empresarios para llevar a cabo los procesos de afiliación de trabajadores.

Hay que anotar que no basta con combatir la informalidad institucional, de carácter laboral, empresarial y productivo, basada principalmente en barreras legales e institucionales, 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 trabajo.
- Hacerle frente al proceso de globalización y de apertura de la economía, ya que él 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 factores de vulnerabilidad. Al respecto un estudio conjunto de la OIT y la OMC⁷ 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. Específicamente se afirma que “Las reformas comerciales pueden generar en efecto, beneficios a largo plazo en el mercado de trabajo si se adopta una estrategia de apertura adecuada -con reformas oportunas y el fortalecimiento de políticas de apoyo tales como la “Ayuda para el Comercio”-, en conjunción con una combinación adecuada de políticas internas. Para que dé buenos resultados, el enfoque debe basarse en una comprensión correcta de las vías de transmisión a través de los cuales las reformas comerciales influyen en el mercado de trabajo. También es preciso identificar los problemas derivados de la existencia de economías informales y comprender cómo impiden una mayor participación

⁶ Berg, Janine. 2010. Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. Série Trabalho Decente no Brasil. Documento de Trabajo. Organización Internacional del Trabajo.

⁷ OIT OMC. *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza, 2009

en el comercio internacional, reducen la diversificación de las exportaciones y socavan la capacidad de resistencia a las crisis económicas.”

En este orden de ideas, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe) que esta 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, devoluciones del IVA 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.

A continuación se presentan los problemas transversales y sectoriales a las actividades productivas con mayores niveles de informalidad, de acuerdo tanto a la información consultada, como a la discusión técnica con el Programa de Transformación Productiva y ANDIGRAF. Luego en la sección 7 se presentan las estrategias propuestas para enfrentar el problema de la informalidad en sus tres manifestaciones.

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 desarrollarlos.

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 para todos los sectores (transversales) 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 –PTP-, 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 del PTP.

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 Industrial Editorial y de la Comunicación Gráfica.

- **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 enfocadas al sector industria editorial y de la comunicación gráfica y a las zonas en donde se concentra la actividad 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 con base a las necesidades propias del ganadero o 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 desarrollar alianzas estratégicas con gremios para el desarrollo conjunto de eventos, capacitaciones, talleres y demás actividades de apoyo.
- **Ministerio de Medio Ambiente:** Implementar la aplicación de la normatividad ambiental que aplica al sector, en lo relacionado con el manejo de residuos provenientes del uso de tintas y demás elementos propios de la actividad gráfica y editorial. Además, el Ministerio debe aplicar los correctivos y sanciones pertinentes a las empresas del sector que no cumplan con la normatividad ambiental, pues a través de estas acciones de seguimiento, control y sanción se pueden identificar empresas informales. De hecho, los empresarios formales consideran que el tema ambiental es un filtro a través del cual no sólo se pueden identificar empresas informales sino aplicar las sanciones legales que implican el mal manejo de los residuos provenientes de la actividad editorial y gráfica.

4.1.2 Creación de la cátedra de formalización

Como se ha mostrado en diferentes partes 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 ofrezcan 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 permitieran 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 encontraron 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, 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 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 organizaciones a las que debe coordinar.

Adicionalmente, se encontró el proyecto de Ley 208 de 2013 del 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 encuentran 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, el DANE tenga 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 marcos 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 simplifique su creación y actualización.
4. Con la base estadística ya construida, se debe realizar un estudio económico específico Entre el DANE y el PTP para 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 alivian la carga laboral del empresario formal, no obstante su impacto en la formalización laboral de los empleados está 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, 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 deben 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 de Comercio.

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 las 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 formalizar empresas 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 los 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 las Mipymes de los sectores analizados quieren programas a su medida, independiente de poder también acceder a programas transversales. Puntualmente para el sector de Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica 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 tuvo en cuenta la informalidad por grupos, (empresas independientes y empleados), por regiones, tamaños de las empresas, visibilidad de las mismas y en la Fase II se hace más énfasis en las tres formas de informalidad (empresarial, laboral y productiva) y se tuvo en cuenta también cómo opera esa informalidad en los eslabones de los sectores objeto de la consultoría.

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

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

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

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

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

“En suma, como se sostiene en un estudio realizado por Juan Chacaltana para la CEPAL⁸, 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

⁸ 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.

cumplir sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento o de acciones específicas como los mecanismos de inspección o supervisión”.

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

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

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

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

Esas campañas deberían realizarse también **a nivel regional** 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 combatirla 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). La aplicación de este tipo de medidas de control e identificación de informalidad laboral es más fácil para los Alcaldes en la medida de su actividad es cercana al ciudadano y permite que sus escasos recursos para inversión social, se optimicen en lo que realmente se necesita. 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 tienen que ver con el tema, hiciera uso de las redes sociales y se vinculara más directamente al gobierno en línea. En la sección de Trámites de la página web del Gobierno en Línea (<https://www.gobiernoonline.gov.co/web/guest>) ya hay algunas informaciones sobre formalización de nuevos negocios y empresas que se podría perfeccionar.

4.2 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. De 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 surjan 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 los Entregables (2A).

4.2.1 Acciones sectoriales

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.
- 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 relacionadas con el 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 den soporte a dichos instrumentos y permitan la reconversión industrial⁹ de los pequeños talleres, y la formación de clústeres alrededor de una marca que simbolice una cultura, un valor y un nivel de especialización.

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

⁹ La reconversión industrial en este sector debe entenderse no sólo como la adecuación tecnológica y administrativa que requieren las empresas del sector informal. En el caso de la industria editorial y de la comunicación gráfica se debe tener en cuenta la exclusividad en el diseño de los productos que caracteriza a la industria. Por lo tanto, en actividades vinculadas al diseño y la impresión se deben primero identificar qué empresas están en capacidad de mejorar su capacidad técnica para generar valor agregado a partir de los servicios de post-impresión. La posibilidad de estar vinculadas a cadenas de mayor valor, es un incentivo para organizar a las micro y pequeñas empresas en un clúster. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que no todas las empresas estarán en capacidad de permanecer en el mismo nicho de mercado de la impresión y edición, y por lo tanto el problema es generar los mecanismos que incentiven el cambio de actividad de esas empresas. Esto implica que la acción estatal y gremial debe enviar señales claras a los empresarios sobre las actividades en las que hay saturación de empresas, y aquellas en las que requieren de mayor competencia y profundización de los mercados para incentivar cambios de actividad en las empresas informales e incluso formales que tengan menos posibilidades de continuar en su actividad actual. Sin embargo, mientras persista el problema de ilegalidad, y su difícil separación del problema de informalidad, las empresas que operan a bajo costo producto de actividades ilegales seguirán operando sin importar la estructura de mercado (número de empresas y repartición de las cuotas de mercado)

Fortalecer la interacción institucional ente las instituciones públicas de vigilancia y control, particularmente la DIAN y las Secretarías encargadas del tema ambiental en las ciudades con el fin de mejorar el cumplimiento de la normatividad vigente.

Gracias a la información de fuentes primarias, particularmente entrevistas con empresarios se evidencia una desarticulación institucional entre los entes de control, autoridades ambientales, y DIAN. Por ejemplo, parte de la información que puede tener una entidad como la DIAN debería estar incluida en las bases de datos de las autoridades ambientales. De esta forma, cuando se realicen operativos institucionales para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, sería posible vincular los resultados del operativo con la información tributaria. Esto no implica que las autoridades ambientales repliquen las funciones de la DIAN, por el contrario, la complementan para determinar si por ejemplo, un establecimiento que cumple con las normas tributarias, también lo hace con las normas ambientales.

Los funcionarios de las entidades de control tienen además dificultades para el desarrollo de sus funciones pues no existen herramientas tecnológicas (software) que les permita a la DIAN, entidades de control ambiental y demás entes el poder comunicarse internamente y poder desarrollar actividades de control de forma integral a lo largo de la cadena productiva.

Las dificultades de coordinación de las entidades impiden tener un control adecuado sobre la forma en que los establecimientos hacen el cierre contable de sus negocios, el nivel de formalidad en las relaciones económicas entre proveedores y empresas, y definir con claridad los límites entre informalidad e ilegalidad. Este último punto, aunque supera el alcance de este trabajo, se debe mencionar pues es recurrente encontrar en las percepciones de los empresarios formales, los efectos negativos de la falta de aplicación de los controles y sanciones sobre los establecimientos que desarrollan su actividad de forma ilegal. Sin embargo, es claro que los empresarios pueden fortalecer los aspectos de responsabilidad empresarial y social que deben guiar los procesos de tercerización, por ejemplo. Si una empresa mediana o grande, contrata a otra más pequeña para que realice un trabajo específico, el vínculo productivo debe cumplir con los requisitos propios de una relación económica formal (facturas, RUT, registro mercantil, licencia de funcionamiento, entre otros).

Con base en lo anterior el grupo consultor recomienda las siguientes acciones específicas:

- i. Creación de un Comité de Integración Sectorial liderado por el MCIT, apoyado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, DIAN, y Ministerio de Medio Ambiente, el cual definirá mecanismos de comunicación e interrelación entre las instituciones previamente mencionadas. Este Comité buscará:
 - a. Desarrollar de un plan de contingencia para la implementación de las medidas tecnológicas necesarias que busquen habilitar el acceso a la información por parte de la DIAN y las autoridades ambientales. Específicamente información relacionada con registros, operaciones, conceptos, y demás 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. Lo anterior se toma con base en la inversión realizada por parte del INVIMA en software y demás herramientas tecnológicas por cerca de \$3.000 millones para el 2013 (INVIMA 2013). Aunque la labor del INVIMA está relacionada con el control y seguridad de los productos farmacéuticos y alimenticios, la información es válida como un referente comparativo.

Los recursos necesarios para la implementación de la estrategia serán financiados por:

- Aportes del Gobierno Nacional.
- Ingresos propios de la entidad.

Herramientas e indicadores de seguimiento: Para el seguimiento de esta recomendación se plantean los siguientes indicadores:

- a. Presupuesto asignado a cada organismo de control para la comunicación y engranaje de las actividades de vigilancia.
- b. Aumento en los presupuestos asignados a los entes de control sanitario, específicamente a las actividades de vigilancia y control.

Responsable: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Fecha de implementación: enero 2014.

Metodología de cumplimiento: Reuniones periódicas del Comité de Integración Sectorial.

Objetivo: Aumentar y mejorar el conocimiento del entorno institucional del sector por parte de las empresas formales e informales del sector industria de la comunicación gráfica y editorial.

Descripción del objetivo: Logar que los empresarios y trabajadores del sector de la industria gráfica tengan más y mejor información sobre los programas, políticas y beneficios que ofrecen las entidades gubernamentales y las asociaciones privadas como el gremio, organizaciones empresariales y profesionales entre otras.

Estrategia propuesta: Sistematizar la información básica de los programas, políticas y beneficios ofertados por todas las entidades públicas y privadas a través del portal web “Colombia se Formaliza” y folletos informativos.

Acciones	Tiempo	Responsables	Costo (\$)	Impacto	Indicador
1. Recopilación, procesamiento y organización de la oferta de programas, políticas y beneficios ofrecidos por el gobierno y las entidades privadas para enfrentar la informalidad.	6 meses	MinCIT, Bancóldex, PTP MinTrabajo, SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica), Andigraf, Fedegráfica. Personal profesional que tenga entre sus funciones la implementación de programas.	\$15000- \$50.000 millones	Aumento de un 25% en la inscripción a los programas de las diferentes entidades diseñado para reducir la informalidad en el sector.	[(No. Emp. t+1/No. Emp. t-1)*100 No. Emp: Número de empresarios informales inscritos.
2. Definir la información básica que puede ser de interés para un empresario del sector: datos de identificación de entidades públicas y organizaciones privadas, aspectos económicos y de comercio del sector, adelantos tecnológicos, oferta de formación y capacitación por parte de las entidades públicas y privadas, mecanismos de financiación, descripción y explicación breve de los programas, políticas y beneficios que existen para formalizar a los empresarios y mejorar sus condiciones de negocio.	18 meses				

4.2.3 Mejorar las competencias laborales de los trabajadores formales e informales de la industria gráfica y editorial.

La informalidad es un problema central debido no sólo a su impacto sobre el bienestar de la población (acceso a la seguridad social y empleo de calidad) sino también a que se constituye como una importante barrera al crecimiento y la eficiencia, con la consecuente implicación sobre la productividad y el crecimiento económico.

Las empresas informales no pueden hacer uso de bienes públicos como la justicia, la protección de derechos de propiedad y los programas gubernamentales de capacitación. Adicionalmente, la informalidad tiene un impacto negativo sobre la generación de empleo y la calidad del mismo debido a que operan en una escala inferior a la óptima.

En relación a los costos de la actividad en cada uno de los segmentos, formal e informal, se encuentra una desigualdad en favor del segundo, cuando “el no cumplimiento con la regulación y la evasión de impuestos da a las empresas informales, o parcialmente informales, importantes ventajas en costos que compensan su baja productividad y escala” (Aguilera & Velázquez, 2005). Este hecho conlleva una disminución de la utilidad marginal de la venta de los productos del sector formal en comparación con el informal, acentuando así una diferencia de estructura de costos y productividad. Ahora bien, aceptando que existe una diferencia de precios y que la estructura empresarial de una firma en situación de informalidad es diferente a una en situación de formalidad, implica un efecto sobre la estructura de costos e ingresos.

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

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

La capacitación y asistencia técnica a los trabajadores es un mecanismo esencial para que las empresas del sector hagan un mejor uso de sus tecnologías de producción y cuenten con el recurso humano para asimilar las nuevas¹⁰, lo cual se debe traducir en procesos de producción que generen un menor impacto sobre el medio ambiente, permitan mejorar la relación costo – beneficio y mejoren la calidad de los productos del sector y la reputación de sus empresas.

Costo esperado: El costo esperado de implementar programas de capacitación que mejoren las competencias laborales de los trabajadores formales e informales de la industria gráfica y

¹⁰ Una de las recomendaciones de largo plazo del Consejo Nacional de Competitividad es implementar la estrategia de gestión del recurso humano (Conpes 3674 de 2010) para fortalecer el Sistema de Certificación de Competencias Laborales y construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. Ver: Consejo Nacional de Competitividad. Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.

editorial es de \$2.500 millones. En el cuadro resumen de las acciones vinculadas a la estrategia para mejorar las competencias laborales se explica la fuente de esta cifra.

Los recursos necesarios para la implementación de la estrategia serán financiados por:

- Aportes del Gobierno Nacional.

Herramientas e indicadores de seguimiento: Para el seguimiento de esta recomendación se plantean los siguientes indicadores:

- a. Presupuesto asignado para la implementación de programas que mejoren las competencias laborales integrales.
- b. Número de trabajadores de la industria gráfica certificados en proceso de producción limpia, manejo contable y uso de TIC`s.

Responsable: SENA, PTP, ANDIGARF, CIGRAF.

Fecha de implementación: enero 2014

Metodología de cumplimiento: Reuniones periódicas de la Mesa Sectorial de la Industria Gráfica.

Objetivo: Mejorar las competencias laborales de los trabajadores formales e informales de la industria gráfica y editorial.

Descripción del objetivo: La capacitación y asistencia técnica a los trabajadores es un mecanismo esencial para que las empresas del sector hagan un mejor uso de sus tecnologías de producción y cuenten con el recurso humano para asimilar las nuevas, lo cual se debe traducir en procesos de producción que generen un menor impacto sobre el medio ambiente y permitan mejorar la relación costo – beneficio.

Estrategia propuesta: Fortalecer la coordinación, evaluación y oferta de los procesos de formación y capacitación que ofrecen para el sector las entidades públicas y privadas.

Acciones	Tiempo	Responsables	Costo (\$)	Impacto	Indicador
1. Medición y evaluación de los logros alcanzados por los programas de capacitación (públicos y privados) existentes en términos de cobertura de trabajadores y procesos de certificación.	6 meses	SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica, CENIGRAF), ANDIGRAF, CIGRAF, BANCOLDEX			
2. Actualización (con información nacional e internacional) y uso de la Matriz de Procesos y Tecnologías asociadas a los productos de la industria de la comunicación gráfica y editorial desarrollada por la Universidad Nacional y el SENA para definir los programas de capacitación más pertinentes para los trabajadores de las micro y pequeñas empresas.	3 meses	SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica, CENIGRAF), ANDIGRAF, CIGRAF MinTrabajo.			
3. Reforzar los contenidos relacionados con las prácticas necesarias –técnicas de reciclaje, revisión y mantenimiento de maquinaria- para reducir el impacto de los procesos productivos sobre el medio ambiente.	6 meses	SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica, CENIGRAF), ANDIGRAF, CENIGRAF, MinTrabajo.			

(Continúa)

Acciones	Tiempo	Responsables	Costo (\$)	Impacto	Indicador
4. Evaluar el conocimiento de los trabajadores sobre la normatividad ambiental relacionada con el sector de la industria gráfica y los efectos de no cumplirla dentro de los procesos de certificación de competencias laborales asociadas a los procesos productivos del sector	6 meses	SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica, CENIGRAF), ANDIGRAF, CENIGRAF.	\$2.500.000.000 ¹¹	Aumentar en 5% en un período de 2 años el número de microempresas dedicadas a los servicios y productos de preprensa, con incorporación de servicios y productos de impresión y postimpresión	Número Microempresas que incorporan servicios y productos de impresión y postimpresión/Número total de microempresas del sector
5. Diseñar e implementar programas de contabilidad básica para los empresarios informales para que estos mejoren la forma de cuantificar las actividades productivas de sus negocios.	3 meses	SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica), MinTrabajo.			
6. Diseñar programas de capacitación y certificación que vinculen los procesos tecnológicos y de innovación del sector de la industria gráfica con el sector de las TIC.	6 meses	BANCOLDEX-PTP, SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica), CIGRAF, FEDESOFIT, ANDI, ACOPI			
7. Presentar proyectos de fortalecimiento del capital humano al fondo de Ciencia y Tecnología del Sistema Nacional de Regalías		Entes territoriales a través de las dependencias que orienta y lideran la formulación de políticas empresariales, comerciales y de empleo. SENA (Mesa Sectorial de la Industria Gráfica), ANDIGRAF, CIGRAF, ACOPI, CENIGRAF, FEDEGRÁFICA.			

¹¹ Programa de capacitación en TIC para docentes de la ESPOCH. Fundación para la Actualización Tecnológica de Latinoamérica. Charla con experto del DNP frente a costos de un estudio similar realizado para DNP y MinTrabajo. Costo del incremento de la planta necesaria para mantener 10 profesores por estudiante en el SENA a partir del salario promedio de un docente de carreras técnicas.

4.2.4 Campañas de divulgación relacionadas con el respeto de los derechos de autor y la propiedad intelectual.

No existe una cultura de respeto de los derechos de autor de los productos editoriales y gráficos. La falta de control por parte de las autoridades sobre el cumplimiento de la normatividad respectiva, así como la aceptación implícita por parte de la sociedad del consumo de productos que no cumplen con las normas relativas a la protección de la propiedad intelectual, representan serios impedimentos para mejorar la situación económica del sector. En este caso, tanto las campañas de sensibilización como la acción de la autoridad son factores que se pueden combinar en una estrategia de comunicación y prevención de la violación de los derechos de autor.

Costo esperado: El costo esperado de implementar una campaña publicitaria de sensibilización es \$900 millones.

Los recursos necesarios para la implementación de la estrategia serán financiados por:

- Aportes del Gobierno Nacional.
- Cámaras de Comercio.

Herramientas e indicadores de seguimiento: Para el seguimiento de esta recomendación se plantean los siguientes indicadores:

- a. Presupuesto asignado para la implementación de la campaña publicitaria.
- b. Número de instituciones educativas en el país que tienen acuerdos de cumplimiento de las normas de derechos de autor y propiedad intelectual del material editorial y gráfico

Responsable: Ministerio de Educación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Cámaras de Comercios, PTP, ANDIGRAF.

Fecha de implementación: enero 2014

Metodología de cumplimiento: Acuerdos alcanzados con instituciones educativas. El seguimiento lo haría el Comité de Integración Sectorial.

Descripción del objetivo: Concientizar a grandes organizaciones como Universidades, Centros de Investigación, y en general aquellas con un elevado uso de material editorial sobre los problemas que implica la violación de los derechos de autor sobre el material editorial y gráfico.

Estrategia propuesta: Diseño e implementación de una campaña de comunicación dirigida a las Universidades y Colegios.

Objetivo: Concientizar a los consumidores sobre las implicaciones de la violación de los derechos de autor

Descripción del objetivo: Concientizar a grandes organizaciones como Universidades, Centros de Investigación, y en general aquellas con un elevado uso de material editorial sobre los problemas que implica la violación de los derechos de autor sobre el material editorial y gráfico.

Estrategia propuesta: Diseño e implementación de una campaña de comunicación dirigida a las Universidades y Colegios.

Acciones	Tiempo	Responsables	Costo (\$)	Impacto	Indicador
<p>1. Definir un mensaje institucional que contenga las implicaciones económicas y sociales de la compra de productos editoriales y gráficos que no cumplen las normas de derechos de autor y relacionarlas con aspectos de la vida estudiantil y el ámbito laboral.</p> <p>2. Solicitud de información a los colegios y universidades relacionada con el cumplimiento de las normas de derechos de autor.</p>	6 meses	Cámara Colombiana del Libro, ANDIGRAF, FEDEGRÁFICA, MINEDUCACIÓN, MCIT.	900.000.000 ¹²	Reducción del consumo de materia editorial y gráfico que no cumple con la normatividad de derechos de autor.	Número de colegios y universidades del país que cumplen a cabalidad con la normatividad sobre derechos de autor/Número total de Colegios y Universidades del país.

¹² Costo aproximado de poner en televisión una campaña publicitaria.

4.2.5 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-Hábitat¹³. 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, ANDIGRAF). 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 éstos 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, ambientales y tributarias se pueden presentar problemas de interpretación por parte de los funcionarios de los entes reguladores, pues en muchos casos éstos 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 empresarial.

- Ejecutivo: 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. 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

¹³ <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

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.

- Estratégico: diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales, formales e informales. Para identificar estas últimas se debe 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.

4.2.6 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 los 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