



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**

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



RESUMEN EJECUTIVO
SECTOR TURISMO DE SALUD Y BIENESTAR

Consultoría elaborada para Bancóldex – PTP
Abril de 2014

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	5
2.1 Fases.....	5
2.2 Fuentes de información y metodología	5
3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR.....	6
3.1 Descripción de la cadena productiva del Sector.....	6
3.2 Los Facilitadores	7
3.2.1 Definición y funciones de los facilitadores	7
3.2.2 Problemática de informalidad frente a las actividades de facilitación	7
3.3 Las Instituciones que prestan servicios de Salud	9
3.3.1 Problemas de informalidad en las instituciones que prestan servicios de salud..	10
3.4 Las empresas que prestan servicios de Bienestar	11
3.5 Las empresas que prestan servicios conexos.....	12
3.6 Nichos de informalidad	12
3.7 Encuesta a empresarios formales e informales del sector	14
3.8 Resultado entrevistas a profundidad a empresarios del sector	15
3.8.1 Panorama del Sector desde la perspectiva de los empresarios entrevistados	15
3.8.2 Condiciones e impacto de la informalidad	16
3.8.3 Panorama de la informalidad en los eslabones de la cadena productiva.....	17
3.8.4 Condiciones socioeconómicas coadyuvantes	17
3.9 Resultado encuestas realizadas a empresarios del sector	18
3.9.1 ¿Por qué son informales estos empresarios (respuesta de todos los encuestados informales que desarrollan actividades de facilitación y prestan servicios de salud o bienestar)?.....	18
3.9.2 Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva (respuesta de todos los encuestados informales que desarrollan actividades de facilitación y prestan servicios de salud o bienestar)?.....	19
3.9.3 Cuáles son los efectos de la informalidad en el sector (Respuesta empresarios formales (Respuesta empresarios formales)?	20
3.10 Informalidad Empresarial.....	21
3.10.1 Qué inconvenientes tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio?	22
3.10.2 Vínculo comercial entre facilitadores e IPS	23
3.11 Informalidad laboral.....	24
3.11.1 Aportes al Sistema de Seguridad en Salud.....	25
3.11.2 Aportes al Sistema de Pensiones	26
3.12 Informalidad productiva	26
3.13 Otros aspectos importantes sobre la informalidad empresarial y productiva	27

4.	PRINCIPALES DETERMINANTE DE LA INFORMALIDAD	28
4.1	Principales determinantes de la informalidad empresarial	28
4.2	Principales determinantes de la informalidad laboral	28
4.3	Principales determinantes de la informalidad productiva	28
4.4	Identificación de problemas	29
5.	RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	30
5.1	Temas sectoriales	30
5.1.1	Marco institucional.....	30
5.1.2	Creación de la cátedra de formalización	32
5.1.3	Estadísticas	33
5.1.4	Financiamiento y cooperación técnica.	36
5.1.5	Reducción de los impuestos a la nómina.....	36
5.1.6	Tarifas del registro mercantil.	37
5.1.7	Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades.....	39
5.1.8	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)	40
5.1.9	Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales.....	41
5.1.10	Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector.	42
5.2	Temas sectoriales	43
5.2.1	Fortalecer el sistema de información de exportaciones de servicios de turismo de salud	44
5.2.2	Naturaleza jurídica de los facilitadores - Oficinas de representación turística (ORT) especializadas en salud en el Registro Nacional del Turismo.....	45
5.2.3	Creación de un marco legal operativo, tributario y cambiario para las actividades comerciales de facilitador de servicios de salud y bienestar	46
5.2.4	Fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Salud y la Secretaria de Salud.....	48
5.2.5	Desarrollo de una campaña masiva de comunicación que busque resaltar los beneficios del Sector para extranjeros e informe sobre la necesidad de demandar servicios certificados	49

1. INTRODUCCIÓN

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

Los sectores escogidos para el análisis son los siguientes:

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

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

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

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

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

2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

2.1 Fases

Fase 1. Diagnóstico y análisis de informalidad

Este diagnóstico consistió en recoger la información secundaria que existe sobre la informalidad, teniendo como punto de partida las entrevistas a los gremios de cada sector, estudios existentes y estadísticas disponibles. Por lo tanto, esta primera fase adquirió un enfoque cualitativo, descriptivo y exploratorio.

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

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

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

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

Fase III. Documento final

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

2.2 Fuentes de información y metodología

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

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

Para el levantamiento de la información primaria, el equipo consultor diseñó para cada sector y para cada tipo de empresa, formal e informal, un instrumento tipo encuesta estructurado que

incluye la verificación de los criterios de formalidad y la indagación de las causas de incumplimiento de dichos criterios. Este instrumento está dividido en dos grandes grupos, el primero corresponde a las preguntas transversales o comunes a todos los sectores analizados en el estudio y el segundo a las preguntas específicas para el sector.

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

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

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR

3.1 Descripción de la cadena productiva del Sector

Según el Programa de Transformación Productiva (2013), existen diferentes factores que hacen de Colombia un destino interesante para extranjeros que están buscando un servicio de salud curativa, preventiva, estética o de bienestar. Entre los principales beneficios se tiene el menor costo de los procedimientos médicos en Colombia, los cuales pueden ser un 10% su precio de lo que cuenta un procedimiento en los Estados Unidos pues Colombia tiene uno de los costos más competitivos de América Latina frente a tratamientos médicos y cirugías. Además, la localización estratégica de Colombia, cerca de los Estados Unidos y de las grandes capitales latinoamericanas, ubicación que presenta beneficios adicionales frente al traslado de pacientes.

El sector de Turismo de Salud y Bienestar incluye las actividades de salud curativa, preventiva, estética y de bienestar. La medicina curativa constituye (Plan de negocios para el Subsector Turismo de Bienestar en Colombia 2013) “Viajes con el objetivo de tratar una condición médica con menor costo y con mejor atención que en su país de origen”, la medicina estética está conformada por “Viajes por motivo de mejoras en el aspecto físico”, la medicina preventiva representa “Viajes con el objetivo de prevenir futuros problemas médicos, gracias a controles y tratamientos médicos adaptados” y la medicina de bienestar o Wellness promueve “Viajes con el objetivo de cuidarse a sí mismo por medio de tratamientos alternativos y para prevenir condiciones médicas”.

El Sector se caracteriza por estar integrado por diferentes agentes o entidades que se especializan en diferentes procesos o procedimientos, a saber:

- **Los facilitadores**, quienes actualmente operan como agencias de viaje, operadores turísticos, y empresas aseguradoras entre otras actividades.
- Los **establecimientos que prestan servicios médicos** tales como hospitales, clínicas y consultorios especializados (odontológicos, oftalmológicos, otorrinolaringólogos y estéticos), los cuales se especializa en medicina curativa, preventiva y estética.
- Los **establecimiento que prestan servicios de salud de bienestar** tales como spas, termales y establecimientos especializados en tratamientos holísticos y acupuntura.

- Los hoteles, empresas de seguros y de transporte aéreo, terrestre y fluvial, que prestan **servicios conexos** a los pacientes o usuarios extranjeros no residentes en Colombia.

3.2 Los Facilitadores

Hoy en día existen diferentes canales por los cuales un paciente extranjero puede contactar una clínica, hospital o consultorio para el desarrollo de un procesamiento médico o estético. En algunos casos, el paciente investiga sobre el procedimiento y la entidad que lo ofrece buscando un contacto directo con el prestador del servicio médico; en otros casos familiares, amigos y referidos entrar a recomendar un establecimiento para la práctica de un procedimiento determinado. No obstante, existe un tercer canal el cual es desarrollado por una persona natural o jurídica, denominada Facilitador, el cual coordina los servicios médicos, estéticos o de bienestar que el paciente extranjero desea realizarse en Colombia. Este agente independiente, trabaja de la mano con IPS y consultorios y realiza las actividades de intermediación y coordinación del servicio médico.

El facilitador puede hoy en día operar como una agencia de viajes, operador turístico u oficina de representación turística, figuras jurídicas que no corresponden específicamente a su actividad comercial de intermediación de servicios de salud.

Como se ha mencionado, actualmente el Facilitador utiliza diferentes figuras jurídicas como agencia de viaje o una oficina de representación Turística para su operación, figuras que no corresponden específicamente a la naturaleza de la actividad comercial del Facilitador.

3.2.1 Definición y funciones de los facilitadores

Ahora bien, gracias al trabajo desarrollado por el PTP y empresarios facilitadores del Sector, el **Facilitador** ha sido definido como empresas exportadoras de servicios de Salud, con el objeto de “*diseñar, desarrollar, promocionar, comercializar, empaquetar y ofrecer un servicio logístico de tipo administrativo, financiero y asistencial, a los pacientes nacionales o internacionales que deciden viajar (a Colombia) con el fin de realizarse algún procedimiento de tipo médico/estético/odontológico o de bienestar (Definición facilitada por la mesa de trabajo entre el PTP y facilitadores privados del Sector)*”.

3.2.2 Problemática de informalidad frente a las actividades de facilitación

Frente a la informalidad empresarial de este primer agente facilitador, se tiene que no existe ninguna Clasificación Industrial Internacional Uniforme o código CIU o Registro que agrupe las actividades desarrolladas por este tipo de entidades. Esta falencia ha hecho que varios facilitadores entren a ofrecer sus servicios operando bajo diferentes figuras jurídicas que no representan fielmente su actividad comercial.

Actualmente el Programa de Transformación Productiva se encuentra desarrollando mesas de trabajo con diferentes empresas facilitadoras que se especializan en servicios médicos y estéticos con el fin de identificar las actividades o códigos CIU utilizados usualmente por estas empresas.

Como resultado de las mesas de trabajo mencionadas anteriormente, se ha identificado diferentes actividades comerciales y su respectivo código¹, entre las cuales se encuentra:

- 6721 Actividades auxiliares de los seguros, código. Esta clase incluye:
Las actividades involucradas o estrechamente relacionadas con la administración de los seguros pero distintas de las de la intermediación financiera. Los servicios de corredores de seguros, peritos, tasadores y liquidadores de siniestros y actuarios, sociedades administradoras de los fondos de inversión y las de administración de salvamento.
- 7911 Actividades de las agencias de viaje. Esta clase incluye:
Las actividades de agencias de viaje, principalmente encargadas de la venta de viajes, paquetes turísticos, transporte y servicios de alojamiento al por mayor o al por menor al público en general y a clientes comerciales.
- 7912 Actividades de operadores turísticos. Esta clase incluye:
La organización de paquetes de servicios de viajes para su venta a través de agencias de viajes o por los propios operadores turísticos. Esos viajes organizados pueden incluir uno o varios de los elementos siguientes: Transporte, alojamiento, comidas y visitas a museos, lugares históricos o culturales y asistencia a espectáculos teatrales, musicales o deportivos.

Las especialidades y funciones de las empresas facilitadoras son tan variadas como el número de empresas que opera en el mercado. En algunos casos, se han evidenciado empresas que se especializan en la prestación de servicios de salud para empresas aseguradoras internacionales, en donde la empresa establece una red de clínicas, hospitales y consultorios que prestan servicios médicos bajo la cobertura de seguros internacionales para extranjeros en Colombia. Así mismo, las empresas Facilitadoras crean portafolios de procedimientos médicos y quirúrgicos para pacientes no residentes en Colombia o extranjeros.

No obstante, es importante recalcar que las figuras jurídicas utilizadas actualmente (agencias de viaje, operadores turísticos, agencias de seguros), no tienen un marco jurídico específico normativo que les permita formalmente desarrollar actividades de intermediación de las actividades propias de turismo de salud.

Frente a los servicios que ofrecen las empresas de facilitación y gracias a diferentes entrevistas con empresas facilitadoras que actualmente operan en Colombia, se ha evidenciado dos tipos de empresas facilitadoras, a saber:

- Empresas facilitadoras que se enfocan en ***procedimientos de alta complejidad***, que desarrollan convenios con instituciones nacionales de alto prestigio en donde los procedimientos médicos son cubiertos por empresas aseguradoras extranjeras, a través de convenios corporativos. Estas empresas facilitadoras

¹ Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Revisión 4 adaptada para Colombia CIIU Rev. 4 A.C.

generan alianzas a largo plazo con instituciones de alta complejidad tales como clínicas y hospitales que prestan servicios de medicina curativa y preventiva principalmente.

- Empresas facilitadoras que se especializan en *procedimientos de baja complejidad*, que desarrollan convenios con instituciones nacionales que se especializan en procedimientos de baja complejidad en donde los procedimientos médicos o servicios de bienestar (spas) son cubiertos directamente por el paciente o usuario. Estas empresas facilitadoras general alianzas con clínicas estéticas o consultorios, usualmente atados a un procedimiento médico o servicio de bienestar específico. Estas instituciones médicas o de salud se especializan en la prestación de servicios de medicina estética y/o servicios de bienestar principalmente.

3.3 Las Instituciones que prestan servicios de Salud

Tan pronto el paciente establece contacto con una empresa que presta servicios de salud en Colombia, ya sea a través de un facilitador, amigos o familiares, entran en operación los hospitales, clínicas y consultorios odontológicos, oftalmológicos, otorrinolaringólogos y estéticos, quienes prestan el servicio principal de salud. Las principales especialidades demandadas por los pacientes no residentes en Colombia son: cardiología (41%), cirugía bariátrica (10%), oncología (6%), neurología (2%), operaciones generales (5%), cirugías plásticas (5%), ortopedia (4%) y odontología (2%) entre otras especialidades según el Plan de Negocios del Sector (2009).

Ahora bien, la Revista América Economía, en su ranking de hospitales 2013, indica que 13 de los 45 mejores hospitales de América Latina están ubicados en Colombia. Sobresalen en la publicación la Fundación Santa Fe en Bogotá en el tercer puesto, la Fundación Valle del Lili en Cali en el octavo puesto, la Fundación Cardioinfantil en Bogotá en el décimo puesto y la Fundación Cardiovascular de Colombia en Bucaramanga en el catorceavo puesto.

Del mismo modo en Colombia actualmente operan tres instituciones acreditadas por la Joint Commission International (JCI): la Fundación Cardioinfantil de Colombia - Instituto del Cardiología, la Fundación Cardiovascular de Colombia – Instituto del Corazón y el Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá (Joint Commission International 2013). Esta organización internacional, con presencia en más de 90 países, trabaja con fundaciones y gobiernos buscando promover rigurosos estándares de atención y de proveer soluciones en busca de mejores estándares de calidad y performance.

Asimismo, en Colombia existen 26 instituciones acreditadas en salud por el ICONTEC (metodología ISQua), entre las cuales se encuentran el Instituto del Corazón - Unidad de Negocios de la Fundación Cardiovascular de Colombia, el Hospital Pablo Tobón Uribe, Hospital General de Medellín - “Luz Castro de Gutiérrez” – ESE, E.S.E. Hospital del Sur “Gabriel Jaramillo Piedrahita”, el Hospital Pablo VI Bosa ESE ,C.P.O. S.A. - Centro Policlínico del Olaya, el Centro Médico Imbanaco de Cali S.A., la Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Paul, la Comunidad de Hermanas Dominicanas de la Presentación de la Santísima Virgen de Tour Provincia de Medellín - Clínica El Rosario Sede Villahermosa, la Clínica del Occidente S.A., el Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá, la Fundación Valle del Lili, el Centro

Dermatólogo Federico Lleras Acosta ESE, la Clínica de Oftalmología de Cali S.A y recientemente, la Fundación Hospital Infantil Universitario de San José, entre otras instituciones médicas (Acreditación en Salud 2013).

Finalmente, dentro de este grupo de instituciones que prestan servicios de salud se tiene los **consultorios estéticos y odontológicos** quienes se enfocan principalmente en medicina estética, sin el perjuicio de desarrollar actividades propias de medicina curativa o preventiva como puede ser el caso de una cirugía maxilofacial. Las clínicas o consultorios especializados en cirugía plástica, estética y fertilidad, desarrollan diferentes procedimientos entre los cuales se encuentra la rinoplastia, autoplastia, mamoplastia, lipectomia, lipoescultura, así como cirugía estética en glúteos, ombligo y párpados entre otros procedimientos. En el caso de los consultorios odontológicos, los procedimientos más demandados son la cirugía oral y maxilofacial, la odontología estética y la implantología entre otros procedimientos. Como se ha mencionado anteriormente este tipo de clínicas y consultorios desarrollan procedimiento de baja complejidad, creando alianzas estratégicas con empresas facilitadoras quienes despliegan estrategias de marketing virtual para llegar a pacientes radicados en el exterior.

3.3.1 Problemas de informalidad en las instituciones que prestan servicios de salud

Frente a la problemática de informalidad que afrontan los establecimientos que prestan servicios de salud, las practicas informales se concentran en consultorios médicos o estéticos en donde se realizan prácticas médicas o estéticas que no están plenamente autorizadas por las Secretarías de Salud departamentales o municipales y en donde el médico o personal a cargo del procedimiento no cuenta con la experiencia o calificación necesaria para desarrollar procedimientos propios de médicos cirujanos especialistas.

En algunos casos, estos consultorios son operados por teguas o empíricos que no cuentan con un título profesional. Asimismo, estos establecimientos pueden no estar registrados en el Registro Especial de Prestadores de Salud, ni cumplir con estándares de calidad contemplados en el Sistema Obligatorio de Garantías de Calidad de atención en salud SOGC, el cual “tiene como objetivo proveer de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios” (Ministerio de Salud y Protección Social 2013). Estos estándares son de obligatoria aplicación para los prestadores de servicios de salud, profesionales independientes, empresas de transporte asistencial básico y medicalizado y Entidades Promotoras de Salud (EPS), entre otras instituciones.

Si bien el presente estudio se concentra en la problemática de informalidad, el desarrollo de estas prácticas médicas o estéticas sin contar con la certificación o experiencia necesaria constituye un problema de *ilegalidad*. En la medida en que un procedimiento médico o estético atente contra la salud o seguridad de un paciente, este último puede iniciar acciones penales contra el prestador del servicio médico.

3.4 Las empresas que prestan servicios de Bienestar

Frente a los servicios de bienestar o Inspired Wellness, entran en operación los spas, termales y demás establecimientos que ofrecen circuitos spa, termalismo, hidroterapia, acupuntura, masajes especializados, medicina con hierbas y talleres de nutrición. Estos centros de bienestar o wellness pueden operar de forma independiente, ejemplo spas que se especializan en tratamientos de bienestar, o integrados a un portafolio de servicios de turismo, como es el caso de hoteles en donde además del servicio de alojamiento se prestan servicios propios de bienestar. Asimismo, las actividades económicas propias del sector tales como termales y spas pueden desarrollarse en zonas urbanas o rurales, en ciudades capitales o pequeñas poblaciones con o sin atractivos turísticos, razón por la cual es difícil el identificar los principales nichos de las empresas que ofrecen servicios de bienestar.

De modo similar, los servicios de bienestar son ofrecidos en algunos casos por facilitadores que se convierten en el canal de comunicación entre el cliente en el exterior y el centro de bienestar en Colombia, sin embargo no existe evidencia que indique que usuarios extranjeros están escogiendo a Colombia como un destino específico para el desarrollo de actividades de bienestar. Al parecer, las actividades de bienestar tales como spas, o termalismo, hacen parte de un portafolio de servicios turísticos más amplio que incluye servicios de alojamiento, entretenimiento y visita de sitios turísticos. Adicionalmente, en algunos casos se ha encontrado clínicas y consultorios estéticos que ofrecen dentro de su portafolio de servicios médicos, servicios de bienestar integrados.

Frente a los establecimientos que se especializan en actividades propias del sector Turismo de Bienestar, no existe actualmente información oficial que permita conocer los niveles de informalidad empresarial, laboral o productiva del sector. La Ley 1101 de 2006, la cual modifica la Ley 300 de 1996 o la Ley General de Turismo, establece que son aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, y por ende están obligados a registrarse en el Registro Nacional de Turismo, “Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smmv”. La anterior definición contempla los Spas o centros especializados en medicina de bienestar (Inspired Wellness), los cuales se especializan en actividades de satisfacción social, espíritu-mental y físico-ambiental. A pesar de esto, las estadísticas presentadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012) sobre el número de empresas registradas en el Registro Nacional de Turismo en el 2012, no hacen referencia a centros terapéuticos, tratamientos termales u otros.

Por último, el Programa de Transformación Productiva viene desde el 2009 desarrollando actividades en busca del fortalecimiento del Sector Turismo de Salud. Estas actividades han resultado con la creación del Plan de Negocios para el Subsector de Turismo de Bienestar en Colombia, desarrollado por Europraxis y el Grupo Aviatur (2013). Este documento concluye que aproximadamente 44.800 extranjeros no residentes demandaron servicios de turismo de bienestar en el año 2008 e indica que de los 13.350 millones de viajes domésticos realizados en Colombia, el 1% corresponde a actividades de bienestar particularmente el uso de Spas (Europraxis y Aviatur 2013).

3.5 Las empresas que prestan servicios conexos

Adicional a los servicios ofrecidos por las clínicas, hospitales, consultorios y spas, el paciente no residente en Colombia demanda servicios conexos como alojamiento, seguros y transporte (aéreo y terrestre principalmente) que son prestados por empresas independientes o empaquetados por agencias de viaje.

En el caso puntual de las agencias de viaje es importante tener en cuenta que éstas últimas se han definido como empresas comerciales que se dedican profesionalmente a vender planes turísticos, y que su labor comercial es más amplia pero complementaria a las actividades de intermediación desarrolladas por los facilitadores de servicios de salud o bienestar. Las agencias de viaje organizan, promueven y venden planes turísticos nacionales e internacionales (Ver glosario), éstas últimas se especializan en planes turísticos mientras que los facilitadores se enfocan en la intermediación de servicios de salud. Esta diferencia es importante en la medida en que el Gobierno Nacional busca separar las funciones y figuras jurídicas de las agencias de viajes y de los facilitadores así ambos sean agentes importantes dentro de la cadena productiva del Sector.

Finalmente, estos servicios conexos deben de estar registrados en el Registro Nacional del Turismo (RNT) en la medida en que prestan servicios a turistas/pacientes o usuarios no residentes. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012), en el 2012 se tenían registrados en el Registro Nacional de Turismo 8.286 alojamientos (hoteles), 3.327 empresas operadoras de viajes y turismo, 246 empresas de transporte terrestre, 215 agencias de viaje y 8 zonas francas turísticas entre otros agentes que requieren del Registro de Turismo para operar. De hecho, para el 2012 se tenían registrados en total 17.600 prestadores de servicios turísticos en el Registro, quienes concentran su operación en grandes ciudades capitales (31%), Costa Atlántica (16%), Zona Cafetera (11%) y el resto del país (42%).

3.6 Nichos de informalidad

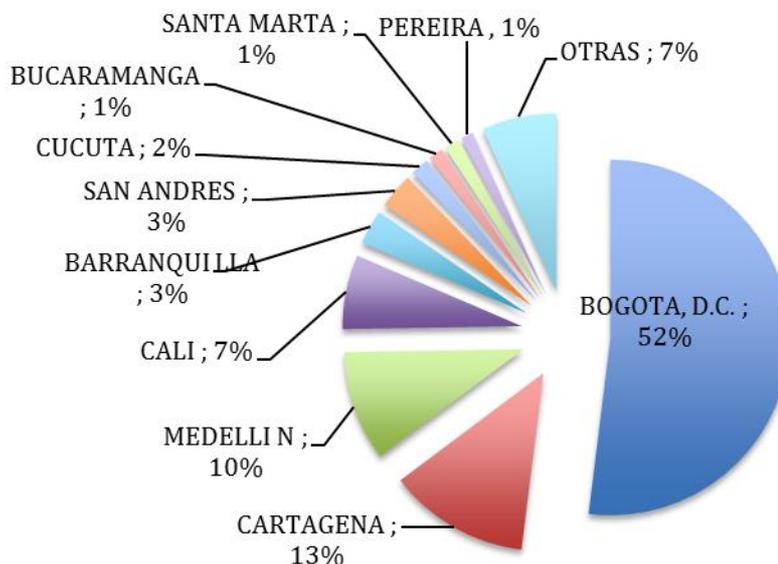
El Sector de Turismo de Salud y de Bienestar es un sector que se caracteriza por su alto potencial de crecimiento en Colombia. Sin embargo, al ser un sector relativamente joven es muy poca la información estadística oficial sobre el tamaño del Sector, los nichos de las actividades de salud o de bienestar y el impacto económico o social que estas actividades están teniendo en el país.

Frente a las actividades propias del Sector Turismo de Salud, diferentes entrevistas con empresas facilitadoras así como funcionarios del Programa de Transformación Productiva llevan a identificar las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín como las principales ciudades en donde se llevan a cabo la prestación de servicios de salud para viajeros extranjeros no residentes en Colombia.

De igual forma, al analizar el número de instituciones certificadas por el ICONTEC o la Joint Commission International (JCI) se tiene que en Colombia actualmente operan 31 instituciones acreditadas por el ICONTEC, las cuales cuentan con sedes en operación a nivel nacional. La mayoría de sedes de ubican en Bogotá (13), Medellín (4), Bucaramanga (2) y Cali (2).

Además, según estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012) de enero a diciembre de 2012, las ciudades de Bogotá (52%), Cartagena (13%), Medellín (10%) y Cali (7%) fueron los principales destinos de los viajeros no residentes en Colombia (todos los motivos de viaje).

Gráfica 1 Llegadas de viajeros no residentes por ciudades de destino 2012



Fuente: MICT 2013

Lo anterior permite identificar que las principales ciudades de destino de los viajeros no residentes coinciden con las ciudades en donde existe una mayor oferta de servicios de salud y en donde adicionalmente se ubican las instituciones acreditadas en salud por parte del ICONTEC.

Frente al tamaño del Sector, según el Programa de Transformación Productiva, se estima que el sector Turismo de Salud exportó USD \$134 millones en 2012, mientras que en el primer semestre de 2013, se exportaron USD \$115.9 millones (PTP 2013). Del mismo modo, el Programa estima que el número de pacientes no residentes que demandaron servicios de turismo de salud fue 31.504 en 2012 y 26.845 en el primer semestre de 2013. Desafortunadamente, el PTP no indica en que ciudades se llevaron a cabo estos servicios o procedimientos médicos.

En lo relacionado a las actividades propias del Sector Turismo de Bienestar, en donde se incluyen los spas, termales y establecimientos de masajes especializados y acupuntura, que buscan el bienestar de sus usuarios en su tiempo de ocio, no existe información oficial que permita conocer el tamaño real del Sector. Si bien el Informe de Turismo (2012) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, indica que el 64,94% de los viajeros no residentes visitaron Colombia para el desarrollo de actividades propias de recreo y ocio, no es posible identificar qué porcentaje o número de viajeros no residentes demandaron servicios propios de bienestar y donde. Esta deficiencia en información oficial se explica pues hasta el 2013 se crea como el tal el Sector ante el Programa de Transformación Productiva.

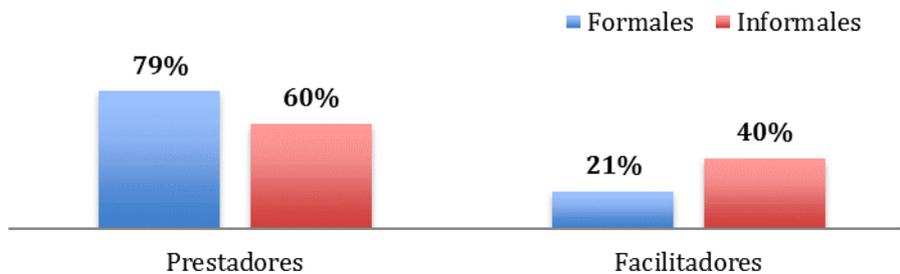
Finalmente, el grupo consultor concluye que las fuentes estadísticas oficiales que existen no permitan medir el impacto que tiene la informalidad en el Sector pues en

Colombia no existe ninguna institución o empresa que *únicamente* preste servicios de salud o bienestar a pacientes o usuarios no residentes en Colombia. Es decir, no existe información que permita caracterizar a aquellas empresas que reciben ingresos por los servicios médicos que han prestado a extranjeros. Asimismo, la falta de información oficial genera un sin número de vacíos; esto se explica pues no se tiene certeza sobre el número de pacientes no residentes que están llegando a Colombia, quien los está atendiendo, cual es el procedimiento que se está desarrollando, ni cuánto ha pagado este paciente por este procedimiento. En cuanto a las actividades de Turismo de Bienestar, se presenta la misma problemática con un elemento adicional, el cual es la facilidad para desarrollar actividades comerciales de bienestar por parte de cualquier empresa o persona natural quienes ofrecer servicios de spa o termal en zonas rurales o urbanas sin contar con el permiso de funcionamiento de la Secretaria de Salud y/o sin estar registrado ante el Registro Nacional de Turismo. No obstante, es importante recalcar las actividades que ha desarrollado la gerencia pública del PTP para el Sector quienes han buscado mecanismos para crear la normatividad requerida para el Sector y disminuir los niveles de informalidad empresarial, y productiva del mismo.

3.7 Encuesta a empresarios formales e informales del sector

Para el sector de Turismo de Salud y Bienestar, se aplicó un total de 34 encuestas. De este total, 20 corresponden a empresarios informales y 14 a empresarios formales. Las encuestas fueron realizadas a clínicas, consultorios y spas que atienden turistas extranjeros no residentes en Colombia, al igual que empresas o personas naturales que prestan servicios de facilitación de los servicios de turismo de salud o bienestar. Dentro de los criterios de selección era indispensable que los encuestados prestaran sus servicios a extranjeros no residentes.

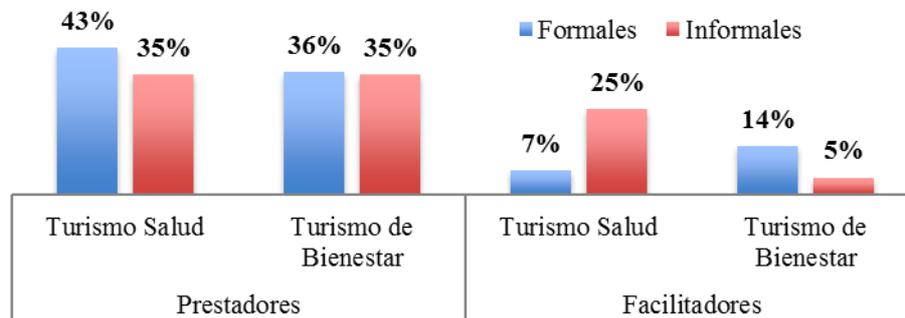
Gráfica 2 Distribución porcentual de la muestra



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

Asimismo, es importante destacar que el 100% de las empresas informales encuestadas, con base en las definiciones acordadas en la consultoría, corresponden a microempresas, mientras que en el caso de las empresas formales, el 71% son microempresas, el 21% son pequeñas empresas y el 7% corresponden a medianas empresas. Del mismo modo, la mayoría de encuestados corresponden a empresarios prestadores de servicios de salud o bienestar.

Gráfica 3 Distribución porcentual de la muestra por tipo de servicio ofrecido



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

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

3.8 Resultado entrevistas a profundidad a empresarios del sector

Como se ha mencionado en la introducción del presente documento, para el sector de Turismo de Salud y Bienestar se desarrollaron un total de 3 entrevistas a profundidad. El grupo objetivo consistía en empresarios formales con un amplio conocimiento del sector y de la cadena productiva del mismo (Ver ficha técnica metodológica DATEXCO).

Los resultados arrojados por las entrevistas a profundidad se organizan de la siguiente manera: Primero se hace referencia al panorama del Sector, desde la perspectiva de los empresarios entrevistados; segundo se analiza el impacto y las condiciones en que se presenta la informalidad laboral, empresarial y productiva en el Sector; tercero se analiza el panorama de la informalidad en los eslabones de la cadena productiva del Sector; y por último, se describen las condiciones socioeconómicas coadyuvantes sobre los empresarios y empleados del Sector.

La percepción de los entrevistados sobre la Ley 1429, la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), las entidades que tienen a cargo programas de formalización y las recomendaciones a los programas de apoyo se desarrollan en el punto 8 del presente documento.

3.8.1 Panorama del Sector desde la perspectiva de los empresarios entrevistados

Los empresarios entrevistados manifiestan que las necesidades en salud de algunos países en el mundo donde no hay acceso a un sistema de salud de calidad, o donde no es fácil encontrar tecnología o recurso humano capacitado, lleva a extranjeros y colombianos no residentes en Colombia a buscar en el país instituciones que suplan estas necesidades en salud. A Colombia llegan algunos pacientes por iniciativa propia,

referidos por particulares, o a través de convenios con clínicas, aseguradoras o entidades a cargo de la seguridad social en otros países. De forma general, estos pacientes provienen de países del Caribe, Venezuela y Ecuador, entre otros.

Las patologías principales objeto de atención son enfermedades de alto costo, donde no hay la tecnología, profesionales y/o infraestructura en los países de origen de los pacientes, se mencionan: cardiología, oncología, neurocirugía y ortopedia. Existe también un mercado dinámico en la cirugía estética, odontológica, estética y turismo de bienestar.

El sector presenta un panorama positivo de crecimiento, no obstante existe gran interés en formalizar las actividades de facilitación. Del mismo modo, el Sector es visto como un sector relativamente joven, en camino a su maduración, el cual requiere una normatividad especializada para regular el gran número de actores (hoteles, aerolíneas, instituciones prestadoras de servicios de salud y aseguradoras) en la cadena productiva, agentes que requieren ser formalizados.

3.8.2 Condiciones e impacto de la informalidad

Perspectiva de las empresas que prestan servicios de salud: Desde la perspectiva de las clínicas, hospitales y demás entidades que prestan servicios de salud o bienestar, se manifiesta como principal preocupación la ausencia de canales formales de facilitación o intermediación a través de los cuales se haga el contacto con el paciente en el exterior. Esta actividad de facilitación requiere de empresas serias, con personal capacitado, no obstante este momento opera en el mercado un gran número de personas, usualmente colombianos, que residen en el exterior y hacen contacto directo con los pacientes. Estas personas hacen contacto con clínicas y hospitales formales solicitando comisión por la consecución del paciente, situación que es rechazada por las entidades que prestan los servicios de salud.

Por otro lado, los entrevistados manifiestan que la informalidad impacta al Sector en la competitividad del mismo pues limita el crecimiento de las empresas formales (IPS) al no contar con aliados formales que faciliten la consecución de pacientes. Del mismo modo, hay un impacto negativo frente a la imagen del Sector Turismo de Salud, pues al existir una empresa o personas independientes que realicen procedimientos médicos sin los estándares óptimos que requieren, o sin la experiencia o calificaciones requeridas, estos procedimientos médicos pueden presentar complicaciones terminando en la muerte del paciente, o daños graves a su salud, además de las implicaciones legales que acarrea un procedimiento médico o estético mal efectuado. Es decir la informalidad afecta gravemente la proyección del Sector, que se basa en el establecimiento de confianza en la atención médica.

Si bien existe cierto impacto de la informalidad en la captación de pacientes y todos los servicios que implican su traslado al país (transporte, alojamiento, tratamiento postoperatorio, turismo, etc.), existe la tendencia de los pacientes a acudir a entidades de salud formales para intervenciones de patologías. Únicamente en intervenciones de cirugía plástica y tratamientos dentales estéticos, los pacientes pueden acudir a profesionales independientes o establecimientos de “garaje”. Esta situación puede estar asociada con el bajo nivel educativo y económico del paciente, quienes pueden asumir mayores riesgos.

Perspectiva de la empresa que presta servicios de facilitación: Desde el punto de vista del facilitador entrevistado, la informalidad no está afectando a los actores de más reconocimiento del Sector, que son las entidades de salud (clínicas, hospitales e IPS) pues son instituciones que son plenamente vigiladas por los entes territoriales de salud. Los facilitadores tienen importantes dificultades en el tema de informalidad, si bien algunas empresas y persona naturales buscan la formalidad al cumplir con el Registro Mercantil y el pago de impuestos, existen grandes vacíos en la normatividad que obstaculizan la formalidad de este agente dentro del Sector. En este sentido, no existe un código CIU para las actividades de facilitación, no hay claridad frente a su responsabilidad tributaria ni apoyo específico por parte de las Cámaras de Comercio, el Ministerio de Salud o cualquier otro ente público.

Si bien los facilitadores pueden contar con el Registro Mercantil ante la cámara de comercio local, no existe un certificado o registro propio de la intermediación de actividades de turismo de salud que respalde su actividad ante el paciente en el extranjero o la IPS en Colombia. Este tipo de herramienta o documento podría ser generado por el Ministerio de salud o la Superintendencia de Industria y Comercio y apoyaría la labor de consecución de pacientes. Además, es necesario este tipo de certificaciones para que el paciente en el extranjero tenga confianza en el facilitador y las instituciones prestadoras de servicios de salud en Colombia.

De igual forma, existe dificultad en la creación de alianzas o convenios entre facilitadores y entidades prestadoras de servicios de salud tales como hospitales, clínicas EPS, IPS y consultorios privados porque la actividad de facilitación necesita un mayor reconocimiento. Hoy en día, algunas clínicas asumen labores de facilitación pues desean “abarcar todo el negocio y no dan la oportunidad de trabajar en equipo”. Si se logra la formalización del facilitador, esto implicaría mayores oportunidades para el Sector Turismo de Salud.

Finalmente, los empresarios manifiestan que la informalidad impacta en la competitividad del sector de forma general, puesto que limita el crecimiento de los formales, al no contar con aliados formales que ayuden en la consecución del paciente (Facilitadores).

3.8.3 Panorama de la informalidad en los eslabones de la cadena productiva

Las entrevistas a profundidad indican que la informalidad empresarial, laboral y productiva del Sector se concentra en las actividades propias de facilitación; así como en el desarrollo de procedimientos estéticos y odontológicos en consultorios privados. No obstante, se identifican operaciones informales en actores conexos al Sector, por ejemplo hoteles, empresas de transporte nacional y empresas que prestan servicios turísticos.

3.8.4 Condiciones socioeconómicas coadyuvantes

Los empresarios entrevistados manifiestan condiciones socioeconómicas difíciles en donde la evasión de impuestos, la corrupción y la informalidad tienen un impacto negativo sobre el Sector. Dentro de estas condiciones se encuentra:

- La dificultad que tienen los facilitadores para encontrar apoyo y asesoría empresarial, legal y tributaria.
- Deficiencia en la normatividad frente a las actividades propias de facilitación.
- Corrupción, situación que desmotiva el pago de impuestos por parte de los empresarios del Sector.
- Altas cargas tributarias para las actividades de salud y bienestar.
- Las empresas no invierten en capacitar y fidelizar su talento humano, situación que genera una alta rotación laboral.
- Mercado tolerante de la informalidad.
- Deficiente control por parte de los entes de vigilancia y control frente a las actividades informales.
- Estacionalidad de los servicios de salud y de bienestar (Ver Glosario).

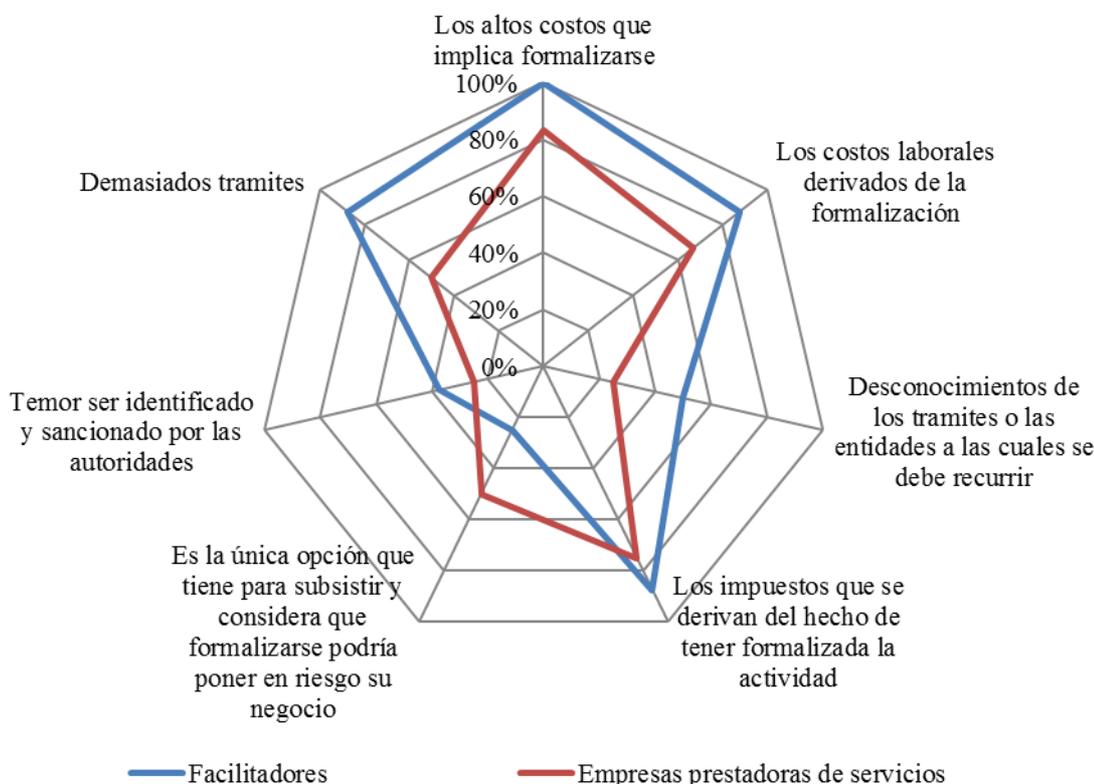
3.9 Resultado encuestas realizadas a empresarios del sector

A partir de este momento de entra a explicar los resultados que arrojan las entrevistas realizadas tanto a empresarios formales e informales que desarrollan actividades de facilitación o que prestan servicios de salud o bienestar.

3.9.1 ¿Por qué son informales estos empresarios (respuesta de todos los encuestados informales que desarrollan actividades de facilitación y prestan servicios de salud o bienestar)?

Frente al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO y al indagar a los encuestados informales por las razones que tiene para no formalizar la actividad de facilitación o la prestación de algún servicio médico o de bienestar, *los altos costos que implica la formalización y los impuestos que se derivan del hecho de ser formal aparecen como las dos principales causas de informalidad.* Seguido se encuentra los costos asociados al componente laboral que se derivan de la formalización y la gran cantidad de trámites que se deben realizar para formalizar la actividad. Nótese que los resultados son similares para ambos grupos de empresarios.

Gráfica 4 Razones manifiestas para no formalizar la actividad desarrollada (% de respuestas afirmativas)

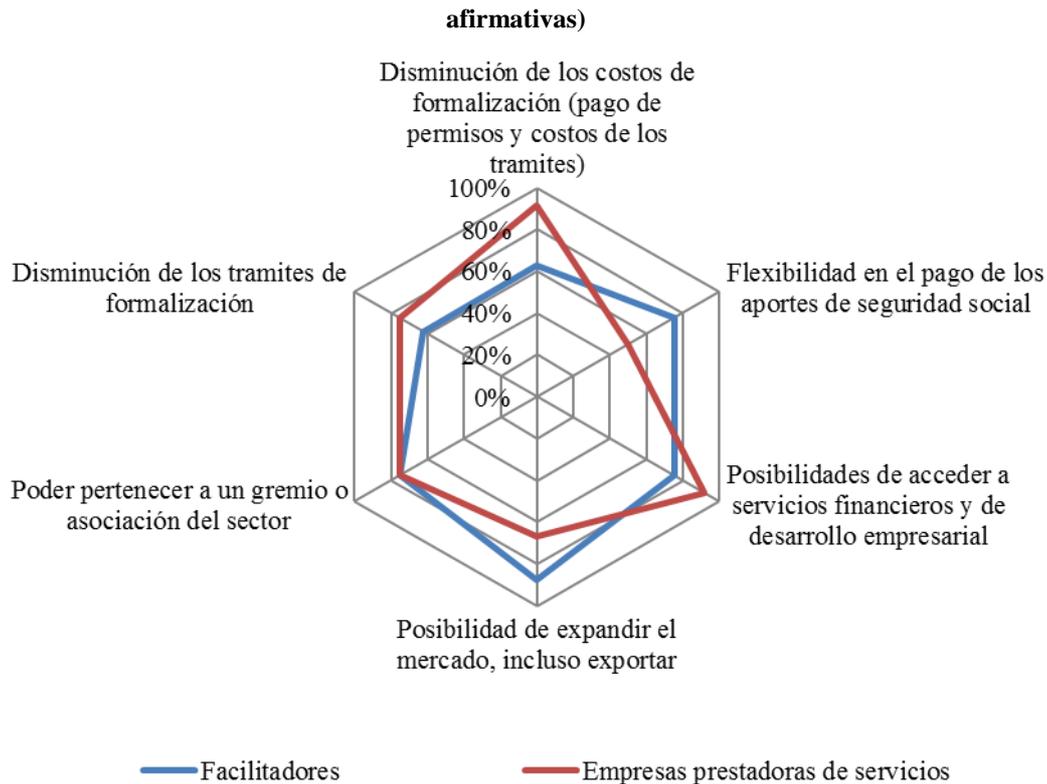


Fuente: Cálculo de los autores a partir de la Encuesta de Informalidad – DATEXCO 2013

3.9.2 Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva (respuesta de todos los encuestados informales que desarrollan actividades de facilitación y prestan servicios de salud o bienestar)?

Según respuesta de los empresarios informales que prestan servicios de salud, el **90% concuerda con que la posibilidad de acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial motivaría su formalización, seguido por la disminución de costos asociados a la formalización**, como el pago de impuestos o costos de trámites. Por su parte, los empresarios facilitadores manifiesta que el poder crecer en el mercado y la flexibilidad en el pago de la seguridad social, así como poder pertenecer a un gremio o asociación del sector, son motivos importantes para cumplir con los criterios de la formalización.

Gráfica 5 Motivos para formalizar la actividad - respuesta por parte de empresarios informales (% de respuestas)



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

Nótese que los problemas que afrontan las empresas informales se solucionarían, por lo menos parcialmente, si formalizarán su actividad, situación que se convierte en un ciclo vicioso de no cumplir la norma pero de esperar los beneficios propios de cumplirla.

Por su parte, las razones que consideraron los empresarios formales para formalizar su operación son la posibilidad de aumentar las oportunidades de negocios, acceder al sistema financiero y el obtener beneficios tributarios y laborales como la Ley 1429. De nuevo aparece la insistencia o presión de las autoridades como el motivo con menor peso a la hora de decidir formalizar su actividad de facilitación o prestación del servicio de salud. Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer las actividades de vigilancia y control a cargo de la DIAN, el Ministerio de Trabajo y las Secretarías de Salud.

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

Tabla 1 Consideraciones de los empresarios formales sobre la informalidad de su sector

Categoría	Facilitador (%)	Prestadores de servicio (%)
Genera más beneficios que perjuicios, pues permite aumentar la competencia frente al dominio de grandes empresas	33%	45%
Permite a las personas tener una fuente de ingresos y una actividad en qué ocuparse	100%	100%
Perjudica al sector, pues hace que los productos tengan menor calidad a menor precio	67%	73%
Perjudica a las empresas formales, pues al no vender tendrá que despedir trabajadores	67%	100%
Perjudica al estado, pues recibe menos impuestos	100%	100%
Perjudica al trabajador, pues no recibe lo justo por su trabajo	67%	91%

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

Dentro de los aspectos generales se indagó a los empresarios formales por la percepción que ellos tienen sobre la informalidad de su sector. **El 100% de los encuestados formales dice que la informalidad en el sector perjudica al Estado, al imposibilitarle recaudar recursos para el erario público proveniente del desarrollo de esta actividad** pero también beneficia a las personas pues estas últimas encuentran una fuente de empleo e ingresos. Asimismo, el 100% de los empresarios que prestan servicios de salud piensa que la informalidad perjudica a los empresarios formales, pues conlleva a una disminución de las ventas y por ende de los ingresos, lo cual desemboca en una disminución del personal ocupado formalmente. Asimismo, el 91% de los encuestados formales que prestan servicios de salud consideran que la informalidad perjudica al trabajador informal y el 73% manifiesta que perjudica al Sector, pues hace que los productos tengan menor calidad a menor precio.

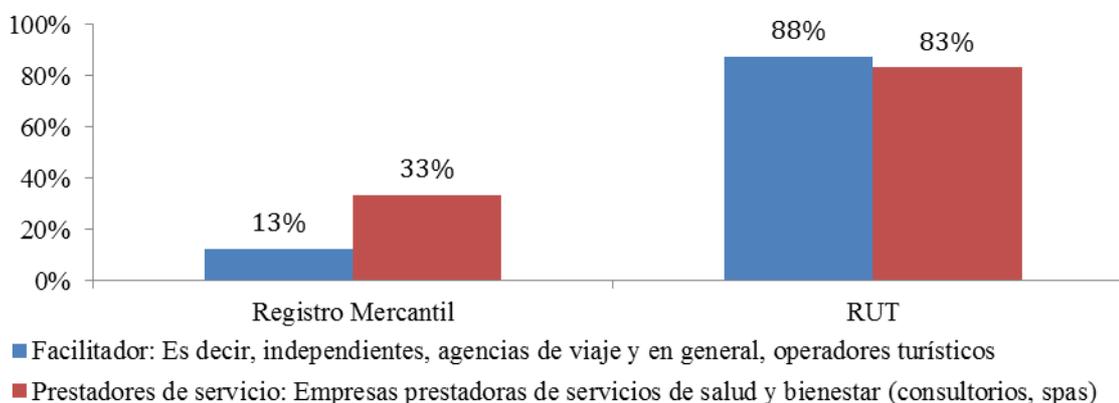
Finalmente, un 45% y 33% de los encuestados facilitadores y empresas que prestan servicios de salud respectivamente, indica que la informalidad genera más beneficios que perjuicios pues permite el aumento de la competencia del sector y menor predominio de las empresas grandes.

3.10 Informalidad Empresarial

Frente a las encuestas realizadas, el 33% de las empresas encuestadas que prestan servicios de salud o de bienestar y el 13% de los facilitadores manifiestan contar con Registro Mercantil. De igual forma, el 83% de las empresas que prestan servicios y el 88% de los facilitadores informales manifiestan contar con el Registro Único Tributario (RUT). La diferencia que se presenta obedece a que muchos empresarios prestadores de servicios médicos o de bienestar o facilitadores operan como personas naturales. Frente a este punto, es importante aclarar que no necesariamente todo empresario que tiene RUT está obligado a registrar su operación ante la cámara de comercio local. Frente a este tema, está por debatir si es recomendable que personas naturales ejerzan este tipo de actividades o si simplemente se debe permitir que empresas (sociedades) legalmente constituidas puedan desarrollar estas actividades de facilitación. En desarrollo de lo anterior, es importante resaltar que el Decreto 2074 de 2003, en su artículo 7° resalta que, por ejemplo, las Oficinas de Representación Turística pueden ser constituidas por

personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Otro aspecto a evaluar es la capacidad financiera que se requiere para desarrollar estas actividades de forma exitosa.

Gráfica 6 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

De nuevo, es importante recordar al lector que dentro de las definiciones de formalidad e informalidad de la presente consultoría (ver Entregable 2A), se tiene que una empresa facilitadora formal es aquella que está inscrita en el Registro Mercantil, tiene RUT, factura conforme a la ley, cuenta con permisos de operación según la actividad que desempeña (en este caso inexistentes). No obstante, al no contar con un marco normativo claro para las actividades de facilitación, los empresarios y autoridades del sector Turismo de Salud consideran que actualmente en Colombia las actividades comerciales de facilitación son informales. Sin embargo, dentro de este trabajo de investigación se clasifican las empresas facilitadoras como formales, si cumplen con los requisitos empresariales que contempla de ley de forma general e informal si no los cumplen.

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

Las encuestas realizadas indican que la imposibilidad de acceder al sistema financiero (servicios para empresas), la imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y la imposibilidad o dificultad para asociarse a un gremio, aparecen como los inconvenientes que sufren los empresarios que no se encuentran registrados ante una cámara de comercio. De nuevo, es el grupo de empresarios facilitadores los que más necesitan del apoyo de las cámaras de comercio para financiarse, asesorarse, agremiarse y hacer crecer su empresa.

Gráfica 7 Inconvenientes que tienen los empresarios informales al no contar con el Registro Mercantil



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

3.10.2 Vínculo comercial entre facilitadores e IPS

El trabajo de campo desarrollado evidencia que **no existe un canal claro de comunicación entre el usuario o cliente ubicado en el extranjero y la entidad prestadora del servicio de salud o bienestar.** A raíz de esta deficiencia, se genera en el mercado la oportunidad de desarrollar actividades de facilitación, las cuales, como se ha mencionado anteriormente, son desarrolladas por personas naturales o jurídicas, ubicadas en Colombia o en el exterior, quienes desarrollan todo un canal de comunicación entre las entidades prestadoras del servicio de salud y/o bienestar y el cliente final.

Hoy en día no existe un mecanismo o herramienta de contratación o vinculación entre facilitadores o IPS, situación que genera problemas de informalidad en la medida en que los facilitadores que operan ofrecen sus servicios a cualquier clínica o consultorio que esté dispuesto a trabajar conjuntamente con el facilitador sin tenerse en cuenta aspectos legales tales como la responsabilidad y riesgo que debe afrontar cada parte y los protocolos del servicio a ofrecer. Frente a este punto se ha desarrollado una recomendación sectorial.

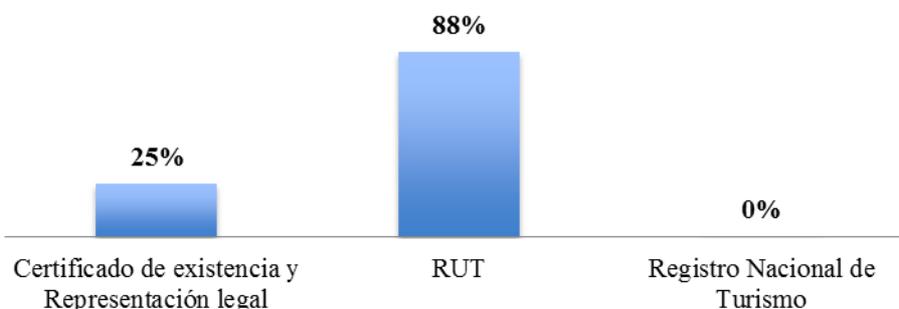
Frente al vínculo comercial entre facilitadores y prestadores de servicios, el grupo investigador le preguntó a facilitadores formales e informales que tipo de relación comercial tenían con las empresas prestadoras de servicios médicos y de bienestar, en este caso una de tres empresas formales informa tener un contrato de exclusividad. En el caso de las empresas informales, dos de ocho manifiestan tener contratos de exclusividad por comisión, situación que se evidencia en las entrevistas a profundidad, en donde los empresarios manifiestan que los pequeños facilitadores informales entran y salen del mercado por su limitada capacidad para competir. Finalmente, frente al pago que realiza el cliente en el extranjero, dos de tres facilitadores formales y solamente un facilitador informal indican que estos últimos facturan directamente este ingreso. Al parecer el facilitador genera la factura y posteriormente paga a la clínica u hospital por los servicios médicos que ha recibido el paciente. Situación que se presenta en otros

casos como cuando el paciente posee un seguro médico y la aseguradora quien paga directamente a la institución que presta el servicio de salud.

Asimismo, se le preguntó a los facilitadores informales sobre los documentos que sus empresas deben acreditar ante los prestadores de servicios de salud o bienestar para poder facilitar (intermediar) sus servicios. **Los resultados demuestran que es poco el control que llevan los prestadores de servicios médicos o de bienestar a la hora de apoyarse en la labor comercial de los facilitadores.** No obstante, solamente dos de once empresarios formales manifiestan utilizar los servicios de los facilitadores, los cuales son personas naturales o independientes y quienes deben acreditar el Registro Mercantil y RUT para poder intermediar en el servicio.

En el caso de los empresarios informales (prestadores de servicios de salud), el 25% de las entidades solicitan el Registro Mercantil y el 88% demanda copia del RUT al facilitador.

Gráfica 8 Documentos exigidos a los facilitadores por parte de las empresas prestadores de servicios médicos



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

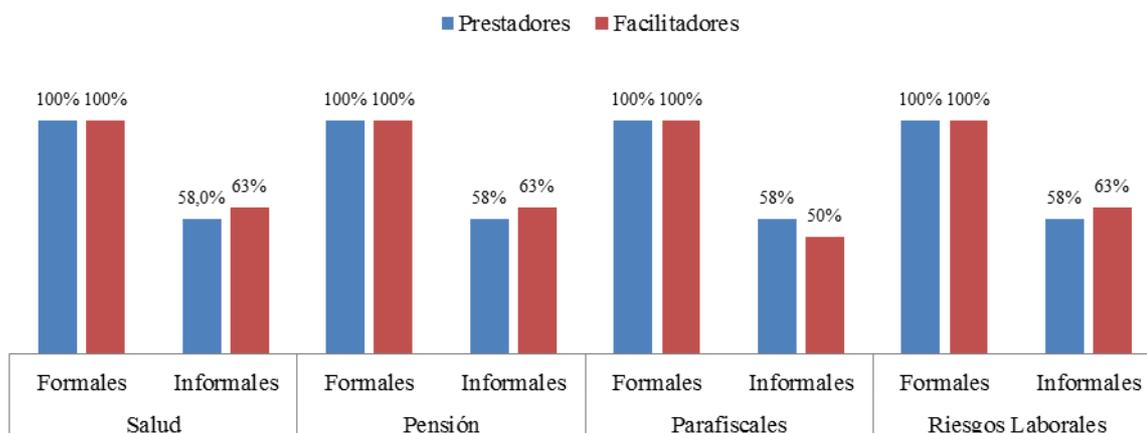
3.11 Informalidad laboral

Como se mencionó previamente en el entregable 1B, no existe evidencia de informalidad laboral en los hospitales, clínicas o consultorios que hacen parte del Sector Turismo de Salud y que ofrecen servicios médicos de alta complejidad. Esto se explica por los altos niveles de inversión en activos físicos y personal que estas empresas desarrollan, y por el tamaño de las mismas, en donde la contratación de personal médico calificado es una prioridad para la institución y en donde no se da espacio para contratación informal. No obstante, el grupo consultor preparó una batería de preguntas a empresas formales e informales del Sector para identificar la situación de informalidad laboral del mismo. Los resultados de exponen a continuación.

De nuevo, es importante mencionar que dentro de las definiciones de formalidad e informalidad de la presente consultoría (ver Entregable 1B), se tiene que una empresa facilitadora formal es aquella que cumple con el pago la seguridad social de sus empleados. No obstante, al no contar con un marco normativo claro para las actividades de facilitación, los empresarios y autoridades del sector Turismo de Salud consideran que actualmente en Colombia las actividades comerciales de facilitación son informales. Sin embargo, dentro de este trabajo de investigación se clasifican las empresas facilitadoras como formales, si cumplen con los requisitos laborales que contempla de ley de forma general, e informales si no los cumplen.

3.11.1 Aportes al Sistema de Seguridad en Salud

Gráfica 9 Cubrimiento de la Seguridad Social de los empleados en el Sector



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

Frente a las encuestas desarrolladas por DATEXCO, el cuestionario incluyó una pregunta filtro con los requerimientos básicos para clasificación entre formal e informal, sin embargo, se incluyó una batería de preguntas adicionales para averiguar el porcentaje de afiliación a los diferentes subsistemas de la seguridad social. En tal sentido, al averiguar por la afiliación a salud, se encontró que el 100% de los empresarios formales de ambos grupos cumplen con su obligación. Por el contrario el 58% de los empresarios informales que prestan servicios de salud y el 63% de los empresarios informales facilitadores manifiestan tener a sus empleados afiliados a este sistema².

Entre los empresarios informales que no aportan al sistema de seguridad en salud, el 50% afirma que el número de trámites y documentos requeridos desincentivan su formalización, seguido por el alto costo que implica para la empresa el pago de los aportes en salud (50%), la alta cobertura del SISBEN (36%) y la falta de cobertura de las IPS o puntos de atención en la zona en donde opera el empresario (14%). Téngase en cuenta que los empresarios marcaron más de una respuesta. Finalmente, también es importante mencionar que un 21% de los encuestados manifiesta no pagar salud pues sus “empleados” tienen contrato por prestación de servicios.

Frente al SISBEN, ésta es la alternativa utilizada por el 36% 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. Asimismo, la cultura del empleado influyen en la medida en que el SISBEN es totalmente gratis, no tiene cuota moderadora y el migrar al Régimen Contributivo le significaría al empleado el perder diferentes beneficios financieros que puede estar recibiendo del Estado.

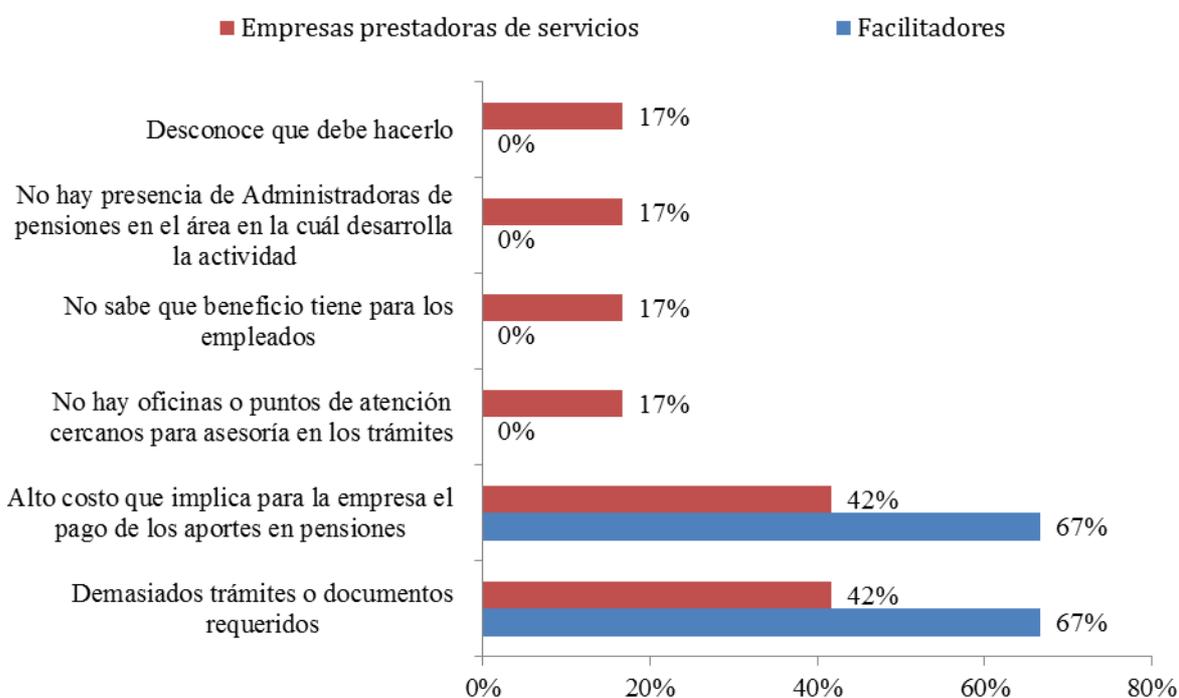
² Se aclara que el empresario encuestado puede clasificarse como formal dado el filtro pero al momento de verificar las características de la formalidad, puede resultar clasificado como informal, siempre y cuando se verifique el cumplimiento del 100% de los criterios establecidos en el entregable 1^a.

3.11.2 Aportes al Sistema de Pensiones

Frente al pago de pensión, de forma general el 100% de los empresarios formales, el 58% de los empresarios informales que prestan servicios de salud y el 63% de los empresarios informales facilitadores manifiestan realizar su pago. Nótese que para los facilitadores, la tramitología y costo que implica el aporte resulta el principal obstáculo para no tener sus empleados afiliados. Para las empresas que prestan servicios de salud o bienestar, las dos variables mencionadas son de igual forma las de mayor peso pero entrar otras barreras tales como el desconocimiento de la norma, o la falta de oficinas para realizar el trámite. Si bien estas razones son válidas, hoy en día el registro y pago de la planilla de aportes (salud y pensión) se diligencia y paga on-line, situación que facilita el cumplimiento de la norma.

Dentro de las razones que tienen los empresarios informales para no cumplir con esta obligación se tiene:

Gráfica 10 Razones para el no pago de Pensión



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

3.12 Informalidad productiva

Las entidades encargadas de las actividades de vigilancia y control para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, consultorios y/o centros de bienestar (spa, termales y demás) son las Secretarías de Salud departamentales y municipales. Estas entidades han de realizar visitas periódicas a los establecimientos con base en el censo de establecimientos intervenidos por el Distrito o municipio. Cada funcionario ha de calificar los establecimientos diligenciando un documento o acta en donde se dicta si el establecimiento cumple, no cumple, cumple parcialmente, no aplica o no fue observado. De estas visitas, resulta un documento en donde el funcionario genera un concepto, el cual puede ser Concepto Favorable (cumple con la normativa), Concepto Pendiente (en

donde se le da un plazo al establecimiento para cumplir con la norma) o Concepto Desfavorable, en donde el establecimiento debe ser cerrado al público. Un Concepto Desfavorable genera una Medida Sanitaria y por ende una sanción. Finalmente, de cerrarse un establecimiento comercial, es la Alcaldía y la Policía Nacional quienes deben verificar el cumplimiento efectivo del cierre. Del mismo modo, las Secretarías de Salud departamentales o municipales no están obligadas a revisar si el establecimiento comercial tiene o no Registro Mercantil, Registro Único Tributario y/o planillas de pago de parafiscales de sus empleados.

Frente al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, el cual busca identificar los niveles de cumplimiento de los estándares de calidad del producto, cumplimiento de normas técnicas impuestas por la Secretaría de Salud y la Superintendencia de Salud, el 100% de los encuestados formales y el 58% de los informales, responden que cumplen con dichos estándares y normas que garantizan la calidad de los procedimientos médicos. Frente a los empresarios que no cumplen con estándares técnicos, el motivo que indican para no hacerlo es *el costo o inversión directa e indirecta que deben asumir para cumplir con la norma o por ignorancia de la misma.*

Del mismo modo, los empresarios informales que no cuentan con un concepto favorable por parte de la Secretaría de Salud manifiestan que no han tenido ningún inconveniente al no tener este concepto, situación preocupante en la medida en que no existe suficiente control por parte del Estado y sus entes de vigilancia y control frente a las actividades informales dentro del Sector.

3.13 Otros aspectos importantes sobre la informalidad empresarial y productiva

Al preguntar a los empresarios formales (facilitadores y empresas que prestan servicios de salud o bienestar), que tan frecuentes eran las visitas del Viceministerio de Turismo o funcionarios del Registro Nacional del Turismo, la Secretaría de Salud y la DIAN, se obtuvo que el 93% de los empresarios considera que las visitas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo son poco frecuentes, el 79% manifiesta que las visitas por parte de la Secretaría de Salud son frecuentes y el 71% considera que las visitas de la DIAN son poco frecuentes. Por el contrario, ningún empresario informal indica haber sido visitado por funcionarios del MCIT, 85% manifiesta que las visitas por parte de la Secretaría de Salud son poco frecuentes y un 90% manifiesta que las visitas por parte de la DIAN son poco frecuentes.

Asimismo, el análisis realizado sobre el Sector arroja la falta de un marco jurídico que proteja tanto al paciente como al prestador del servicio médico; una herramienta que contemple las actividades propias del Sector y sus agentes. Lo anterior se evidencia con los comentarios de un empresario formal, el cual manifiesta que “En Salud, en general la ley es muy compleja, un paciente extranjero es atendido dentro de la misma normatividad del sistema de salud colombiano, la idea no es que haya diferenciación, pero sí que exista normatividad para procesos de admisión, egreso, protección y seguimientos; hoy los seguimientos no están garantizados, pueden que un paciente tenga complicaciones en su lugar de origen, por tanto hace falta cerrar la cadena productiva a través de la ley (Entrevista a profundidad).

4. PRINCIPALES DETERMINANTE DE LA INFORMALIDAD

4.1 Principales determinantes de la informalidad empresarial

IE1³. Falta de control por parte de las autoridades fiscales como es el caso de la DIAN, lo cual se genera por la *falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del sector*; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375).

4.2 Principales determinantes de la informalidad laboral

IL1. *Altos costos laborales*. Entre más altos sean los costos laborales no salariales y, de esa manera, la remuneración salarial, en comparación con la productividad del trabajador, más alta será la probabilidad de que un individuo no tenga empleo o que tenga un empleo en una empresa poco productiva, informal y/o con menor remuneración (Sánchez y Álvarez 2011). De igual forma, frente a la necesidad del Estado en relación a la creación de nuevos empleos, en la medida en que las condiciones laborales son percibidas como rígidas, las empresas prefieren actualizar su planta y sus equipos antes de entrar a contratar más trabajadores (McMillan y Rodrik 2011). Lo anterior dicta la necesidad de:

- Dar flexibilidad al empresario la hora de despedir personal. Los altos costos que se generan a la hora de despedir un empleado limita a los empleadores a contratar empleados sin importar que tanto requieran un empleado adicional temporalmente.
- Modificar el esquema del salario mínimo. Según el informe del Consejo Privado de Competitividad (2012), un salario que en proporción sea mayor en un 25% del salario medio tiene un impacto negativo en la generación de empleo. En el caso de Colombia, el salario mínimo es un 55% por encima del salario medio lo que justificaría la necesidad de buscar un mecanismo más flexible frente a los costos laborales no salariales.

IL2. *Falta de control y coordinación por parte de las autoridades de control tales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo*.

4.3 Principales determinantes de la informalidad productiva

IP1. *Falta de control y conflicto entre jurisdicciones, por parte de las autoridades sanitarias, tales como la Secretarías de Salud y la Superintendencia de Salud, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del sector*; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional.

³ (IE)Informalidad Empresarial, (IL) Informalidad laboral, (IP) informalidad productiva.

4.4 Identificación de problemas

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

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

Empresarial:

Facilitadores:

- Falta de código CIU que reconozca la actividad económica que realizan los Facilitadores.
- Falta de un marco legal regulador, que identifique hasta donde llega la responsabilidad del facilitador como exportador de todos los servicios, especialmente en la prestación del servicio médico.
- Falta de cuerpo normativo que identifique a quién se le rinden cuentas y quién es el ente regulador de servicio de intermediación.
- No existe claridad respecto al marco tributario para los facilitadores, pues en la medida en que es una actividad comercial relativamente joven no se ha legislado al respecto.

Empresas que prestan servicios de salud o bienestar:

- No existe una adecuada divulgación de las políticas que favorecen el sector y que ofrecen créditos y asistencia técnica a bajo costo.
- No se combate la informalidad con un acompañamiento cercano y continuo.

Laboral:

Facilitadores y empresas que prestan servicios de salud y bienestar:

- Actualmente se considera que la carga laboral es demasiado costosa, para lo cual es necesario buscar mecanismos para flexibilizar el costo de la seguridad social de los empleados.

Productivo:

Facilitadores:

- No existe en la clasificación del Registro Nacional de Turismo la opción para un Registro Nacional de Turismo de Salud y/o de bienestar.

Facilitadores y empresas que prestan servicios de salud o bienestar:

- Falta asistencia técnica al empresario
- Deficiencias en los programas de acompañamiento y capacitación del Estado.
- Se requieren políticas claras y acción decidida de las autoridades para terminar con las prácticas informales en servicios de salud.

5. 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 Turismo de Salud y Bienestar el principal problema para los entrevistados es la actividad informal de los Facilitadores.

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

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

Las políticas, acciones y programas para lograr una mayor formalización son, en la mayoría, de carácter general, y, por tanto, impiden realizar acciones específicas para cada sector y región, olvidando que la informalidad reviste características diferentes en cada uno de ellos. Estas deficiencias se presentan 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 impone establecer una estrategia sectorial y regional que llegue más cerca de los sectores del Programa de Transformación Productiva. Esa estrategia debe contemplar temas comunes (transversales) para todos los sectores y sectoriales (verticales) para cada uno de ellos. De todas maneras ella no debe implicar la imposición de mayores restricciones a la formalización, sino por el contrario ver como se simplifican los trámites y se les da a los empresarios mayores incentivos para lograrla.

5.1 Temas sectoriales

5.1.1 Marco institucional

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

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

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

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

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

Adicionalmente se hacen las siguientes recomendaciones puntuales con relación a los organismos o a las entidades que tienen a cargo los procesos de formalización del Sector de Turismo de Salud y de Bienestar:

-DIAN: Se hace necesario una mayor divulgación sobre los beneficios tributarios y laborales contemplados en la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria). Asimismo, se evidencia la necesidad de realizar una reforma total al sistema de parafiscalidad, reduciendo su costo para los empresarios y empleados en mayor medida (Punto d).

-Ministerio de Salud: Las entrevistas desarrolladas a funcionarios de la Secretaría de Bogotá, evidencian una falta de coordinación institucional entre el Ministerio y las Secretarías departamentales y municipales a su cargo. Lo anterior, requiere un esfuerzo adicional por parte del Ministerio para **estandarizar** las actividades y vigilancia y control a lo largo del territorio nacional y de brindar mayores recursos a las secretarías en donde el Sector tiene una mayor importancia frente a riesgos en salud. Con base en lo anterior se recomienda crear mesas de trabajo nacionales en donde funcionarios de las secretarías departamentales y municipales puedan revisar, actualizar y mejorar los protocolos de control y desarrollar estrategias conjuntas de mejoramiento.

-Secretaría de Salud: A raíz de diferentes entrevistas realizadas por DATEXCO, se evidencia la necesidad de integrar, sistematizar y fortalecer las actividades de control por parte de las Secretarías de Salud departamentales o municipales y de la aplicación de las normas de control contempladas en el SOGC. Si bien algunas secretarías son muy fuertes en sus actividades de control otras carecen del presupuesto y personal para cumplir a cabalidad sus funciones. Puntualmente se recomienda la creación de mesas de trabajo nacionales en donde funcionarios de las secretarías departamentales y municipales puedan revisar, actualizar y mejorar los protocolos de control y desarrollar

estrategias conjuntas de mejoramiento. Esta estrategia apoya se ha de desarrollar conjuntamente entre el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud.

Superintendencia de Salud: La Superintendencia es el organismo que formula, dirige y coordina la política de inspección, vigilancia y control del sector salud en Colombia, por ende es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de apoyo que desarrolla, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al sector de *Turismo de Salud* y *Bienestar*. Puntualmente es importante que la Superintendencia apoye a al Ministerio de Salud y a las Secretarías de Salud en el desarrollo de protocolos de control que sean desarrollados conjuntamente a nivel nacional.

-Ministerio de Trabajo: Las entrevistas y encuestas desarrolladas, muestran un panorama en donde los empresarios del Sector poco conocer las labores desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. Por ende, es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de brigadas de formalización laboral en cabeza del Ministerio de Trabajo, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al sector de *Turismo de Salud* y *Bienestar* y a las ciudades en donde se concentra la actividad productiva del Sector.

-Cámara de Comercio: Surge la necesidad de desarrollar programas de capacitación y acompañamiento sectorial diseñados en base a las necesidades propias del empresario del Sector, buscando apoyar a facilitadores y empresas o independientes prestadores de servicios médicos que requieren apoyo empresarial.

5.1.2 Creación de la cátedra de formalización

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

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

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

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

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

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

5.1.3 Estadísticas

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

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

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

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

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

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

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

1. Imposibilidad de identificar las características propias de cada sector.

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

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

Detalle de la propuesta

Desde la consultoría se proponen 4 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 son:

1. Apoyo al proyecto de ley del senador Camilo Sánchez, con el fin de fortalecer el SEN. Esta propuesta debe ser fortalecida para que, además de coordinar, tenga el DANE la función de administrar el Sistema Estadístico Nacional, pasando de un sujeto pasivo a uno activo, que organice el Sistema y permita levantar un banco de datos confiable con fines de política pública⁴.
2. Levantamiento de un inventario de registros administrativos⁵. Posteriormente, una revisión de los mismos, los cuales deberán ser integrados finalmente al

⁴ Para buscar este objetivo, en el artículo 13 el proyecto de ley 208 de 2013 se propone expresamente:

“Servicios estadísticos. Los sujetos obligados integrantes del SEN delegarán un funcionario del nivel directivo para coordinar con el DANE las acciones institucionales requeridas para la producción de estadísticas oficiales, y/o la administración de registros administrativos con usos estadísticos, en el ámbito de sus respectivas competencias legales y en concordancia con las políticas y directrices trazadas por la autoridad estadística nacional.”

⁵ Corresponden a todos los archivos que contienen información asociada a actividades específicas de personas y entidades. Tiene un gran valor en la recopilación de información que permita el diseño de marcos muestrales y la captura de datos que pueden ser cruzados con otras fuentes de información, como la encuesta integrada de hogares. Para mayor información, ver:

Sistema Estadístico Nacional. Por ejemplo, los registros administrativos del PILA, los cuales deben servir para el diseño de marco muestrales en los estudios económicos específicos, los registros administrativos de las Cámaras de Comercio, de la DIAN y en general de todas aquellas entidades público, privadas o mixtas, que generen información valiosa para el proceso estadístico.

Para este punto, deben realizarse las siguientes acciones específicas, todas coordinadas por el DANE:

- a. Levantamiento de inventario de los registros administrativos que realizan todas las entidades del estado.
 - b. Levantamiento de inventario de los registros administrativos que realizan todas las entidades privadas y en especial, aquellas que trabajan de manera cooperativa con el Estado (ejemplo: Cámaras de Comercio).
 - c. Armonización del registro administrativo, eliminando aquellos que sean duplicados y fortaleciendo el registro con fines de producción estadística.
 - d. Sistematizar los registros en un sistema informático único (descrito a continuación)
3. Creación de un sistema informático para la administración del SEN. Dicho sistema, desarrollado en diversos módulos, debe integrar todos registros administrativos, al mismo tiempo que simplifica su creación y actualización.

La creación de este sistema permitirá la coordinación de las diversas entidades encargadas de la captura de datos y evitará duplicidad de funciones.

Para este punto, se requiere el desarrollo de las siguientes actividades, todas a cargo del DANE, con el apoyo del DNP y el Departamento Administrativo de la Función Pública

- a. Levantamiento de un inventario de los sistemas de información utilizados a nivel nacional, tanto públicos como privados y que estén relacionados con la medición de la actividad económica, tanto formal como informal.
- b. Levantamiento de las necesidades de información de las diferentes entidades del Estado. En esta etapa, se debe indicar el tipo de información que se requiere para medir impactos, medir la actividad económica, al igual que la información que se requiere para la identificación de la actividad informal y la forma en que puede ser atacada a través de estrategias de formalización.
- c. Identificación de los requerimientos y trámites para realizar el proceso de formalización. Ejemplo, información de cámaras de comercio, información de la DIAN, información en Supersociedades, entre otros.
- d. Revisión y empalme de las metodologías de recolección y procesamiento estadístico. El DANE, a través de subcomités (coordinados con las entidades que actualmente trabajan o han desarrollado metodologías independientes, al igual que con todas aquellas entidades involucradas en el proceso de recolección), deberá consolidar en un solo documento

metodológico, las definiciones y procesos para la recolección, procesamiento y tratamiento de la información.

- e. Creación de un sistema de clasificación, derivado de la metodología CIU Rev 4, en el cual pueda diferenciarse de manera clara las actividades que incluyen a nivel de sectores, por ejemplo: diferenciación de las actividades de salud con las de turismo de salud.
4. Firma de convenio entre el DANE y el PTP para la realización de un estudio económico específico, con el fin de determinar el tamaño de la informalidad en los sectores del PTP, al igual que el impacto que la actividad informal tiene sobre la actividad formal.

Este estudio deberá acordarse de tal manera que permita obtener información en los siguientes aspectos:

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

Frente a este punto, el DANE ha manifestado que podría llegar a un acuerdo con el PTP para realizar un trabajo de este tipo. A su vez, no es posible cuantificar el costo que el desarrollo de este punto pueda tener, pues requiere la revisión y análisis del DANE, para determinar los requerimientos y necesidades del estudio.

5.1.4 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.

5.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.

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

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

Ahora bien, la reforma tributaria crea el impuesto CREE, el cual contempla una reducción en impuestos con la eliminación de los aportes parafiscales a SENA e ICBF pagados por empresas y personas naturales empleadoras por empleados que ganen menos de 10 salarios mínimos legales mensuales. Estos beneficios laborales alivianan la carga laboral del empresario formal, no obstante su impacto en la formalización laboral de los empleados están por verse en la medida que algunas de estas políticas son recientes. Adicionalmente, y como se ha mencionado anteriormente, el SISBÉN se ha convertido un sistema que desincentiva la formalización de empleados pues al estar cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud, el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo.

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

5.1.6 Tarifas del registro mercantil.

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

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

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

Se evidencia una desproporción en las tarifas frente a grandes, 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.

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

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

En este sentido el grupo consultor presenta la siguiente propuesta:

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

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

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

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

2. De la misma manera y por Decreto (bajo la misma lógica expuesta), teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha reiterado que las Cámaras de Comercio deben estar al servicio de las políticas industriales y comerciales del país, es necesario que se les impartan instrucciones precisas para que parte de los recursos excedentarios del registro mercantil (luego de deducir los costos de operación del mismo registro mercantil al interior de cada Cámara de Comercio) estén orientados a programas puntuales para los MiyPMEs 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

“En suma, como se sostiene en un estudio realizado por Juan Chacaltana para la CEPAL⁶, tomando en cuenta toda esta discusión, al parecer existen tres grandes vías

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

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

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

Informalidad laboral a cargo del Ministerio de Trabajo

Informalidad empresarial y productiva a cargo de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

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

Teniendo en cuenta lo comentado en las “Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades” y considerando que no existe una estrategia integral de divulgación de los diferentes programas para promover la formalización sino que cada entidad realiza sus actividades de m manera separada. Sería conveniente que el Programa “Colombia se Formaliza”, que está a cargo de Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y que ahora simplemente tiene un Boletín de Divulgación, centralizara la información de las diferentes entidades que tiene que ver con el tema, hiciera uso de las redes sociales y se vinculara más directamente al gobierno en línea. En la sección de Trámites de la

página web del Gobierno en Línea (<https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest>) ya hay algunas informaciones sobre formalización de nuevos negocios y empresas que se podría perfeccionar.

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

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

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

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

- Identificación de líderes empresariales dentro de las empresas informales, esta labor a cargo de la gerencia pública de cada Sector participante en el PTP.
- Generar los espacios necesarios para que los empresarios informales soliciten el acercamiento con las entidades públicas vinculadas a la formalización de las actividades económicas (PTP, cámara de comercio local, Secretarías de Salud). Este tipo de iniciativas se pueden canalizar a través de los líderes empresariales que se identifiquen entre los empresarios informales y las empresas formales del sector. Desde el PTP se puede canalizar información sobre los programas asociados a la formalización a través de los empresarios formales para que estos la transmitan a empresarios informales.
- Incentivar, motivar, y acordar con los empresarios informales cambios en el comportamiento empresarial que mejoren la competitividad.
- Definir tres niveles para guiar el acercamiento y la comunicación con los empresarios informales:

Operativo: En este nivel el trabajo uno a uno consiste en que las entidades públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas para fomentar la formalización de las empresas del sector trabajen de forma conjunta con las entidades de control y fiscalización. En los procesos de acercamiento y comunicación de las normas laborales, sanitarias y tributarias se pueden presentar problemas de interpretación por parte de los funcionarios de los entes reguladores, pues en muchos casos estos se limitan a la aplicación taxativa de la norma. A través de sus funcionarios, entidades como el PTP, el MinCIT y el MinTrabajo, puede dar apoyo a los entes reguladores para generar espacios de capacitación a través del SENA en donde se buscará explicar la función de las normas y la importancia de su cumplimiento en términos de sus beneficios económicos

y sociales. Estas capacitaciones deben estar atadas a temas puntuales como por ejemplo la concepción de permisos por parte la Secretaría de Salud local.

Algunos temas puntuales podrían ser: Formalización laboral de los empleados del sector de Turismo de Salud, a cargo del SENA y apoyado por el Ministerio de Trabajo.

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

Estratégico: Diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales con el fin de que empresarios formales del Sector apoyen a empresarios informales y los ayuden a formalizarse. Un claro ejemplo de este apoyo puede resultarse de un plan padrino o de encadenamiento productivo, en donde una clínica u hospital certificado nacional e internacionalmente apoye la labor de formalización de pequeños empresarios.

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

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

Reforzar el sistema de inspección laboral y cumplimiento de las obligaciones tanto del empleador como del trabajador con respecto a los pagos de la seguridad social, es un tema sobre el cual existe consenso⁷. En este sentido, y teniendo en cuenta experiencias que han tenido resultados positivos en términos de formalización de empresas en otros países⁸, se recomienda llevar a cabo los análisis necesarios para implementar un modelo de inspección basado en dos estrategias:

La primera estrategia estaría enfocada en un **cambio en la estructura de incentivos de las labores de inspección, y en la implementación de nuevos métodos para alcanzar los objetivos de la misma**⁹. En cuanto a la estructura de incentivos se recomienda

⁷ Entre los trabajos que analizan el impacto del sistema regulatorio y su capacidad sancionatoria se destaca el de Piore, M. y Shrank Norms (2007). Regulations, and labour standards in Central America Eclac México.

⁸ Piore, M. y Shrank Norms (2007, op. cit para el caso de Chile. Berg, J. (2010). Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. es una excelente referencia para el caso de Brazil.

⁹ Se debe aclarar que no toda la remuneración sería variable. En ese sentido se deben manejar porcentajes definidos a partir de otras experiencias. En el caso de PROEXPORT, por ejemplo, la remuneración variable es del orden del 10% del valor total del salario. Además se debe diseñar un mecanismos de gestión que evite los "falsos positivos" y el hostigamiento al sector empresarial. Si bien, esto último es complicado, la experiencia en el caso Brasilero (referenciado en el siguiente pie de página) demuestra que

vincular parte de los salarios de los inspectores a objetivos de rendimiento individual y grupal de las labores de inspección. Estos objetivos serían: formalización de trabajadores, número de trabajadores cubiertos en las labores de inspección, y recaudo de las contribuciones a la seguridad social. Con respecto a los métodos, se recomienda aplicar lo propuestos en el trabajo uno a uno, y socializar el alcance de los operativos en términos sancionatorios con los empresarios y trabajadores. Frente a este último punto, la socialización a priori de los operativos implicaría perder el factor sorpresa, con el cual se pueden lograr mejores resultados respecto a la identificación de empresas y trabajadores que incumplen los requisitos legales (pago de los aportes a los sistemas de seguridad social, certificado de existencia y representación legal otorgado por cámara y comercio local, RUT, entre otros) asociados al desarrollo de las actividades formales.

Sin embargo, puede resultar más eficaz diseñar los operativos a partir de acuerdos entre las entidades involucradas (DIAN y Policía Aduanera, por ejemplo) y los empresarios. Esto es útil siempre y cuando se cuente con un sistema de información que permita hacer inspecciones en línea con diferentes fuentes de información pública y privada, y se impongan las sanciones respectivas las cuales deben tener efecto inmediato. El hecho socializar los operativos conllevaría a que los empresarios y trabajadores contaran con determinado tiempo para formalizar su actividad. Por lo tanto, en caso de no hacerlo la sanción debe ejecutarse tanto para generar credibilidad en la acción del Estado, como para enviar señales convincentes sobre las labores de inspección y sanción a los empresarios formales¹⁰.

La segunda estrategia consiste en la creación de grupos de inspectores dedicados a abordar los problemas específicos del Sector, ejemplo la prestación informal del servicio de facilitación. En estos grupos los inspectores serían evaluados por el rendimiento individual, así como la habilidad del grupo de inspectores para direccionar los problemas del sector. El objetivo de la inspección debe superar el modelo inspección-sanción, e incluir formas en que la inspección puede ayudar abordar el problema relacionado con el cumplimiento de normas laborales, pago de contribuciones a la seguridad social o temas sanitarios.¹¹. Esta ayuda se puede concretar en: divulgar y explicar los programas del gobierno y entidades privadas, e informar y explicar los procesos a través de los cuales el empresario puede formalizar su actividad. Lo que se espera de esta estrategia es que la inspección incluya información detallada sobre la ruta de la formalización, los beneficios que se pueden obtener por formalizar la actividad, las entidades públicas y privadas que ayudan a direccionar el plan de negocios de la empresa, las fechas y lugares de las ruedas de negocios que desarrollan Confecámaras y el MinCIT, y los programas sectoriales enfocados en la mejora de la productividad del sector y ampliación de mercados.

5.2 Temas sectoriales

es posible alcanzar buenos resultados a través de esta iniciativa. Los inspectores no tienen funciones de juez para determinar las faltas sino que deben identificar y buscar corregir la falta laboral o no pago con gestión de convencimiento y capacitación o concientización.

¹⁰ Almeida, R., & Carneiro, P. (2011). Enforcement of labor regulation and informality.

¹¹ PIRES, Roberto. Governing Regulatory Discretion: Innovation, Performance and Accountability in Two Models of Labor Inspection Work. In: REGULATING FOR DECENT WORK CONFERENCE, 2009, Geneva, 8-10 July 2009. [paper presented...] Geneva, 2009.

5.2.1 Fortalecer el sistema de información de exportaciones de servicios de turismo de salud

Descripción: La investigación realizada evidencia la problemática del Sector en cuanto no se sabe exactamente cuántos turistas entran al país y demandan los servicios de salud. En puertos y aeropuertos de entrada, la autoridad migratoria colombiana incluye dentro de sus cuestionarios a extranjeros el motivo de su entrada al país y en este momento se debe señalar si se está ingresando al país con fines de realizarse algún tipo de intervención en salud. No obstante, los controles migratorios no son suficientes para determinar el volumen de exportaciones por este concepto en la medida que el turista muchas veces no conoce el valor de la intervención o no quiere declararlo, generando una distorsión en las cifras de exportación por este concepto.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecer el sistema de información de exportaciones de servicios de turismo de salud	a) Información en el punto de control migratorio. En este momento de control y generación de información, se debe reforzar el equipo de la autoridad migratoria para que no baje la orientación a preguntar los motivos del viaje y si la respuesta se orienta a este tipo de actividades, registrar la misma en sus sistemas de información.	ene-15	Dirección General de Comercio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministerio de Turismo y el Fondo Nacional del Turismo.	El costo esperado de implementación es \$0 pues la implementación de estas recomendaciones recae sobre facilitadores, prestadores de servicios médicos y funcionarios vinculados a Migración Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> • Cruce de información entre número de pacientes registrados por Migración Colombia y el número de pacientes registrados por facilitadores y prestadores de servicios de Salud.
	b) Reportes por parte de facilitadores y su formalización. La actividad de intermediación o facilitación en la industria del Turismo de Salud y Bienestar es una actividad que se necesita formalizar y fortalecer cada vez más en este sector. En este sentido, es importante que se contemple alternativas donde la visibilidad de este canal permita cada vez más obtener información proveniente de este Sector.				
	c) La IPS o el profesional de la salud, el cual debe registrar los documentos soportes ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), igual que cualquier servicio, para tener derecho a la exención del impuesto de IVA.				
	d) Registro por parte del facilitador ante la VUCE. Finalmente, es necesario que el facilitador registre el contrato de intermediación ante la VUCE para justificar su intervención como “facilitador de la exportación de servicios médicos”, y de esta forma poder obtener el beneficio tributarios de exención del IVA al momento de cobrar su comisión como facilitador.				

5.2.2 Naturaleza jurídica de los facilitadores - Oficinas de representación turística (ORT) especializadas en salud en el Registro Nacional del Turismo.

Descripción: El grupo consultor recomienda que se rescate esta figura para el caso concreto con el fin de independizar la responsabilidad médica de la responsabilidad de agente e intermediario de la oficina de representación, ya que se puede estar incurriendo en un riesgo jurídico por parte del intermediario al no identificarse claramente como tal, lo cual queda totalmente zanjado al registrarse en este segmento ante el RNT.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Naturaleza jurídica de los facilitadores - Oficinas de representación turística (ORT)	Utilización de la figura jurídica de Oficinas de representación turística (ORT) para empresas que desarrollen actividades de facilitación.	ene-15	Fondo Nacional del Turismo y el Viceministerio de Turismo, apoya la Superintendencia de Industria y Comercio	El costo esperado de implementación es \$0	<ul style="list-style-type: none"> Número de empresas facilitadoras que se registran como oficinas de representación turística.
	El estar en el RNT, convierte a estas oficinas de representación turística en aportantes de la contribución parafiscal (formalidad empresarial y de producción para poder prestar el servicio), pero también las hace beneficiarias de los programas que se establezcan por parte del Fondo Nacional del Turismo con estos recursos, así como otros provenientes directamente del gobierno para incentivar el sector turístico en general o de manera particular para el sector de turismo de salud.				
	De la misma manera y con el fin de separar la actividad de este tipo de oficinas de representación turística y darles el estatus de tales, dada su especialidad, se recomienda que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en virtud de las facultades que le otorgó el mismo numeral 12 del artículo 12 de la Ley 1101 de 2006 y de las otorgadas el artículo 13 de la misma Ley, en virtud de los cuales puede darle las instrucciones a las Cámaras de Comercio de país para incorporar en el RNT las oficinas de representación turística de servicios de salud y establecer los datos e información que se requiere capturar y mantener en línea por parte del RNT para estas oficinas de representación.				
	Para la inscripción ante el Registro Nacional del Turismo, de acuerdo con el Decreto 019 de 2012 (arts. 164 y 166), el mismo se debe tramitar ahora ante las cámaras de comercio de la circunscripción del domicilio principal de la ORT. Este registro se puede hacer en línea o presencialmente y debe actualizarse anualmente, durante el primer trimestre de cada año.				

5.2.3 Creación de un marco legal operativo, tributario y cambiario para las actividades comerciales de facilitador de servicios de salud y bienestar

Descripción: El trabajo realizado por el equipo consultor evidencia una sensación de falta de marco legal regulador que permita tener claro hasta donde llega la responsabilidad del facilitador como exportador de todos los servicios, especialmente en la prestación del servicio médico.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Creación de un marco legal operativo, tributario y cambiario para las actividades comerciales de facilitador de servicios de salud y bienestar	Oficinas de Representación Turística (ORT). En este sentido el grupo consultor recomienda que los facilitadores sean considerados como oficinas de representación (ORT) ante el RNT.	ene-15	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoya DANE	No tiene costo de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una Norma Técnica Colombiana (NTC) ante ICONTEC que permita certificar la actividad facilitadora o intermediaria. • Creación del código CIU 7990 para las actividades de facilitación. • Número de personas naturales o jurídicas que adopten el código dentro de su actividad comercial.
	Norma Técnica Colombiana (NTC) que permita certificar la actividad del facilitador. La Norma Técnica propuesta se recomienda sea solicitada al ICONTEC (Organismo colombiano de normalización) a través de la Dirección de Regulación del MinCIT, para que se evalúe si la misma se desarrolla a través de las Unidades Sectoriales de Turismo que están ya conformadas y operando o se genera la discusión y construcción a través de una nueva unidad o comité de normalización que involucre médicos e instituciones de salud y no solo se construya desde una perspectiva turística.				
	Clasificación en el código CIU. Dada la naturaleza de la actividad y la propia sensación de quienes desarrollan esta actividad, es recomendable que dicha actividad económica quede enmarcada dentro de la División 79 Actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reserva y actividades relacionadas. En este sentido, se deberá analizar la posibilidad de incluirla dentro de la clasificación 7990, otros servicios de reserva y actividades relacionadas o crear una clasificación especial y en general para las oficinas de representación turística resaltando que dentro de esta clasificación estarían las relacionadas con los intermediarios o facilitadores.				
	Utilización del contrato de corretaje entre facilitadores e IPS. El grupo consultor recomienda la utilización del contrato de representación o corretaje. , esta relación comercial debe evaluar si el facilitar tiene o no exclusividad respecto de la IPS o el médico que representa y la exclusividad territorial en donde se pueden promover los servicios de salud del médico o IPS				

Consulta ante la DIAN sobre beneficios tributarios. El grupo consultor considera necesario que el grupo de trabajo con los intermediarios genere una consulta con la DIAN para clarificar el manejo de beneficios tributarios para empresas facilitadoras exportadoras de servicios, y de la misma manera, se capacite a los intermediarios para que utilicen las ventajas de exportación de servicios de manera que cumplan los requerimientos y obtengan los beneficios.

Canalización de divisas que resultan de la actividad de facilitación.

En caso de que el paciente pague a la IPS, médico o facilitador desde el exterior mediante una transferencia para ser monetizada en Colombia, puede hoy ser legalizada mediante una declaración de cambio (formulario 5) establecido por la Junta Directiva del Banco de la República. En este sentido, el formulario 5 (Declaración de Cambio por Servicios, Transferencias y Otros Conceptos) debe ser presentado ante el Intermediario del Mercado Cambiario (Banco) donde la IPS, médico o facilitador haya indicado al paciente y justificarle a éste el fundamento del servicio que genera este ingreso. Asimismo, el grupo consultor resalta que hoy en día el formulario 5 en sus numerales cambiarios para diferenciar el o los servicios que se exportaron, contempla el numeral cambiario – 1710 - Servicios médicos, quirúrgicos y hospitalarios y el numeral 1530 para turismo.

5.2.4 Fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Salud y la Secretaria de Salud

Descripción: El trabajo de campo desarrollado por DATEXCO permite identificar la necesidad de fortalecer las actividades de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Salud y las Secretarías de Salud departamentales y municipales. El control por parte de las entidades es difícil en la medida en que varias operaciones informales o ilegales operan de forma oculta o clandestina. Asimismo, el no contar con un procedimiento integrado de registro, en donde facilitadores, IPS, clínicas, y hospitales puedan encontrar información sobre trámites y permisos, puede generar barreras a la formalización.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control	Fortalecimiento del programa Gobierno en Línea, el cual unifica el acceso a la información, trámites y servicios de las entidades del Estado. Con esta iniciativa se busca una mayor y mejor integración de la información relevante para el Sector, creando menús especializados en la página web www.gobiernoenlinea.gov.co que hagan alusión a los sectores económicos, entidades y trámites.	Enero 2015	Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud.	El costo esperado de implementación de esta recomendación es \$0	<ul style="list-style-type: none"> a. Creación de la Ventanilla Única de Registro y Trámites para el Sector Salud, incluido turismo de salud. b. Número de trámites registrados en la Ventanilla Única. c. Creación de la línea telefónica nacional de denuncias sobre prácticas informales en la prestación de servicios de salud.
	Creación de una línea telefónica gratuita nacional (018000) para que la comunidad en general pueda denunciar prácticas informales o ilegales clandestinas en la prestación de servicios de salud. Esta línea puede depender de las Secretarías de Salud departamentales y municipales y permitirá un trabajo de vigilancia mucho más acertado y eficaz.				

5.2.5 Desarrollo de una campaña masiva de comunicación que busque resaltar los beneficios del Sector para extranjeros e informe sobre la necesidad de demandar servicios certificados

Descripción: El trabajo de campo desarrollado por DATEXCO permite identificar la necesidad de fortalecer las actividades de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Salud y las Secretarías de Salud departamentales y municipales. El control por parte de las entidades es difícil en la medida en que varias operaciones informales o ilegales operan de forma oculta o clandestina. Asimismo, el no contar con un procedimiento integrado de registro, en donde facilitadores, IPS, clínicas, y hospitales puedan encontrar información sobre trámites y permisos, puede generar barreras a la formalización.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Desarrollo de una campaña masiva de comunicación	<p>Creación de un Comité en pro del mercadeo del Sector a nivel nacional e internacional, liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyado por las diferentes agremiaciones del sector, la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud. Este Comité buscará:</p> <p>i. Fortalecer el Sector y la demanda de servicios médicos y de bienestar a través de campañas masivas de comunicación.</p> <p>ii. Capacitar a Facilitadores y Prestadores de Servicios médicos y de bienestar en la normatividad vigente, buscando además brindarles apoyo técnico y profesional por parte de la Superintendencia de Salud, las secretarías de salud y el SENA.</p> <p>iii. Diseñar estrategias para promover la demanda de servicios médicos en establecimientos que cumplan con los requisitos de calidad e idoneidad a través de señales visuales que permitan conocer que establecimientos cuentan con un concepto favorable por parte de la Superintendencia de Salud y la Secretaría de Salud.</p> <p>iv. Diseñar campañas de educación sobre procedimientos médicos y quirúrgicos y la necesidad de demandar servicios de calidad por profesionales certificados.</p>	ene-15	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyan por la Superintendencia de Salud, el Ministerio de Salud, agremiaciones del Sector y la ANDI.	El costo esperado de implementación de las estrategias de comunicación se estima en \$3.000 millones.	<p>a. Aumento en el número de procedimientos médicos y quirúrgicos desarrollados en Colombia.</p> <p>b. Aumento en el número de establecimientos médicos formales registrados ante la Superintendencia de Salud y la Secretaría de Salud.</p>

REFERENCIAS

- Acreditación en Salud (2013). ICONTEC - IPS Acreditadas. Disponible en: <http://www.acreditacionensalud.org.co/novedades.php?IdSub=108&IdCat=25&itulo=IPS%20ACREDITADAS>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI (s.f) Proyecto Clase Mundial. Exportación de Servicios de Salud. Cámara Sectorial de Salud. Suministrada por la ANDI. Disponible en: http://www.andi.com.co/pages/proyectos_paginas/proyectos_detail.aspx?pro_id=186&Id=24&clase=8&Tipo=2
- Enlaza (2013). Presentación y Validación De Resultados Línea Base en Sostenibilidad 2012 Turismo De Salud. Programa de Transformación Productiva. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Facilitado por la ANDI. Disponible en: <http://www.ptp.com.co/documentos/Presentaci%C3%B3n%20final%20de%20resultados%20-%20Indicadores%20de%20Sostenibilidad.pdf>
- Europraxis y Grupo Aviatur (2013) Plan de Negocio del Subsector Turismo de Bienestar. Disponible en : <http://www.ptp.com.co/documentos/Resumen%20Plan%20Turismo%20de%20Bienestar.pdf>
- Gaviria, A. (2004). *Consecuencias de la informalidad laboral*. CEDE. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/Facultad/eventos_y_noticias/eventos/2011/Realizados_por_la_Facultad/Seminario
- Informe de Turismo Diciembre (2012), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, en la web en: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=16590>
- Joint Commission Internacional (2013), Organizaciones Acreditadas por JCI. En la web en: <http://es.jointcommissioninternational.org/enes/JCI-Accredited-Organizations/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (Marzo de 2011). Políticas de desarrollo empresarial: la "política industrial" de Colombia. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=16547>
- Portafolio (2013) Coltelco pide freno a la hotelería pirata. En la web en: <http://www.portafolio.co/negocios/cotelco-pide-freno-la-hoteleria-pirata>
- Programa de Transformación Productiva (2013) Turismo de Salud y Bienestar. En la web en: http://www.ptp.com.co/Turismo_Salud_Bienestar/Turismo_de_salud_bienestar.aspx
- Revista América Economía (2013), Los Mejores Hospitales de América Latina, en la web en: <http://rankings.americaeconomia.com/2011/clinicas/index.php>
- Rodríguez C. (2009). Servicios de Evaluación de la Calidad en Salud: De Talla Mundial. El Pulso Periódico para el Sector Salud. En la web en: <http://www.periodicoelpulso.com/html/0905may/general/general-05.htm>
- Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad – SOGC. (2013), Ministerio de Salud y Protección Social, Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Sistema-Obligatorio-Garant%C3%ADa-Calidad-SOGC.aspx>
<http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Sistema-Obligatorio-Garant%C3%ADa-Calidad-SOGC.aspx>