



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**

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



RESUMEN EJECUTIVO
SECTOR CARNE BOVINA

Consultoría elaborada para Bancóldex – PTP
Marzo de 2014

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	4
2.1	Fases	4
2.2	Fuentes de información y metodología	4
3.	PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR	5
3.1	Características de la Cadena Productiva	5
3.2	Descripción de las diferentes formas de informalidad, sus manifestaciones y efectos sobre el desempeño del Sector	12
3.2.1	Motivación del empresario informal para formalizar su actividad comercial y productiva	13
3.2.2	Inconvenientes tiene el empresario informal al no estar registrado en la Cámara de Comercio	14
3.2.3	El modelo de agremiación o cooperativismo en el Sector de Carne Bovina	14
3.2.4	Aportes al Sistema de Seguridad en Salud	14
3.2.5	Aportes a Sistema de Pensiones	16
3.2.6	Aportes a Riesgos Profesionales (RP)	16
3.2.7	Razones por la cuales los empleados informales no son vinculados a sistema de protección social	16
3.2.8	El papel del Comisionista o intermediario en la cadena productiva	16
3.2.9	Pequeños hatos no registrados ante las autoridades sanitarias en el Registro Sanitario de predios Pecuarios (RSPP)	17
3.2.10	El nuevo Programa IDENTIFICA	18
3.2.11	Transporte de ganado en pie sin contar con la GSM y GT	19
3.2.12	Sacrificio y deshuese de animales en plantas de beneficio o frigoríficos informales	19
3.2.13	Producción informal de embutidos y otros productos cárnicos	20
3.2.14	Comercialización de carne en “caliente” a través de canales informales	20
3.3	Principales determinantes y causas de la informalidad del sector	21
3.3.1	Principales determinantes de la informalidad empresarial	21
3.3.2	Principales determinantes de la informalidad laboral	22
3.3.3	Principales determinantes de la informalidad productiva	23
3.4	Principales problemas del sector	23
4.	RECOMENDACIONES DE INTERVENCIÓN CON SU PLAN DE ACCIÓN, ACTORES Y PRESUPUESTO	25
4.1	Temas transversales	25
4.1.1	Marco institucional	25
4.1.2	Creación de la cátedra de formalización	27
4.1.3	Estadísticas	28
4.1.4	Financiamiento y cooperación técnica	30
4.1.5	Reducción de los impuestos a la nómina	30
4.1.6	Tarifas del registro mercantil	31
4.1.7	Recomendaciones del contenido que deberán tener las campañas de intervención que realiza el estado a través de sus diferentes entidades	32
4.1.8	Recomendaciones de mejoramiento de las campañas de intervención que actualmente realiza la Dirección de Formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Hoy a cargo de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa)	34
4.2	Temas sectoriales	35
4.2.1	Propuesta de trabajo “uno a uno” con los dueños, socios y/o administradores de las empresas informales	35
4.2.2	Recomendaciones sobre metodología para planear operativos conjuntos de intervención y represión contra los informales para cada Sector	37

4.3	Plan de Acción Sectorial	38
-----	--------------------------------	----

1. INTRODUCCIÓN

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

Los sectores escogidos para el análisis son los siguientes:

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

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

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

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

7. Presentar recomendaciones en materia de política pública para incentivar e incrementar la formalización sobre la base de análisis y justificaciones jurídicas y económicas, este análisis debe incluir una hoja de ruta para la implementación de esta estrategia.

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

2. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.

2.1 Fases

Fase 1. Diagnóstico y análisis de informalidad

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

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

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

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

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

Fase III. Documento final

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

2.2 Fuentes de información y metodología

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

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

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

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

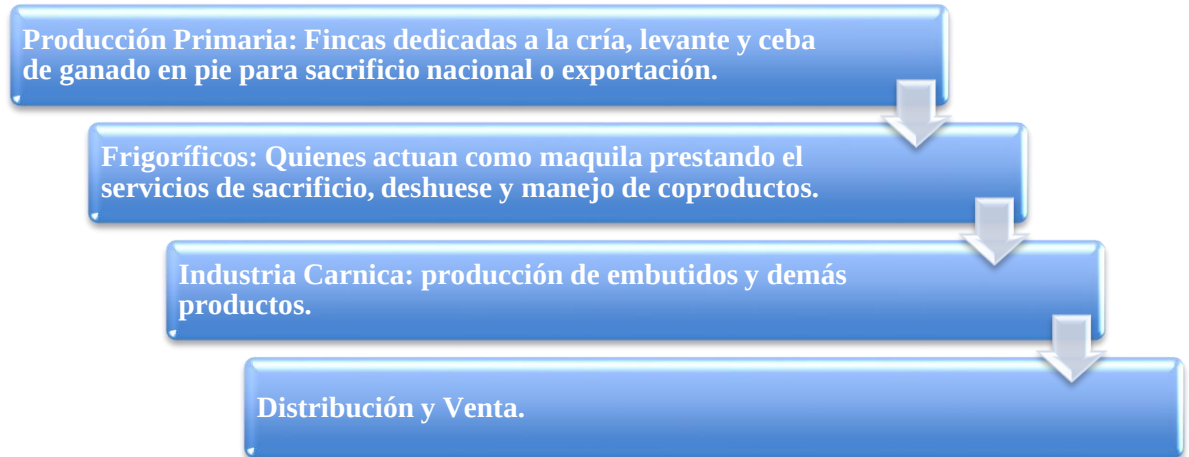
Adicional a la recolección de información cuantitativa, se aplicó en cada sector un total de tres entrevistas a profundidad a líderes o autoridades relacionados con el sector.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SECTOR

3.1 Características de la Cadena Productiva

La estructura actual de la cadena de producción y comercialización de carne bovina está determinada por la cercanía entre los centros de sacrificio y los centros del consumo (Guarín 2008). El mercado nacional se ha desarrollado basado en un sistema en donde el ganado gordo en pie atraviesa la geografía nacional hasta llegar a las plantas de beneficio o mataderos. La cadena de producción (ver ilustración 1) empieza con el productor primario o ganadero, también llamado criador o levantador de ganado. Tan pronto el ganado se encuentra listo para su sacrificio, el ganadero puede optar por varios canales para la venta del mismo como lo son la venta a un comisionista – intermediario o colocador, la comercialización a través de ferias ganaderas, subastas o la venta directa a frigoríficos. Luego de que se realiza la venta del animal, generalmente a un comisionista, la res es transportada a los centros de beneficios o mataderos y en algunos casos, a ferias o subastas para su reventa.

Ilustración 1 Eslabones en la Cadena Cárnica Bovina



El comisionista o ganadero generalmente demanda los servicios de las plantas de sacrificio, las cuales actúan como maquilas a nombre del nuevo dueño o titular del ganado. Tan pronto se ha sacrificado el animal, su comercialización se puede dar a través del canal formal o del canal informal. Al hablar del canal formal, se entiende que el proceso cumple estándares de calidad al respetarse la cadena de frío a partir del proceso de sacrificio y deshuese de acuerdo con la normativa vigente (Decreto 2278 de 1982). Según estimaciones de FEDEGAN (2011) y Guarín (2008), aproximadamente el 24% de la oferta de carne a nivel nacional es formal, la cual se surte principalmente a través de las grandes plantas de sacrificio que cumplen con la normativa sanitaria y es comercializada en supermercados (11%), expendios especializados (8%) e industrias cárnicas (5%) para la producción de embutidos y demás productos cárnicos atendiendo la demanda de los estratos altos y medios. Según un estudio realizado por Pinedo, F (2010) coordinador de la cadena cárnica de FEDEGAN, el canal formal es el referente frente a precio y calidad para la totalidad del mercado nacional.

Por el contrario, cuando se habla del canal informal, se hace referencia a animales que han sido sacrificados en la noche o el amanecer y su carne es almacenada en salas de oreo en donde los compradores o comisionistas pueden acceder a esta y distribuirla a los centros de consumo sin ningún tipo de refrigeración (carne caliente) (Guarín 2008). Según FEDEGAN (2011), este canal representa entre el 72% y 76% de la carne comercializada y tiene como destino las pequeñas famas, negocios tradicionales de pequeña escala y plazas de mercado a lo largo del territorio nacional. Ahora bien, algunas investigaciones (Guarín 2008) sugieren que una gran proporción de estos expendios atienden a los estratos de bajo poder adquisitivo en los centros urbanos y rurales, y no cumplen con estándares de calidad e inocuidad del producto.

Características del Eslabón Primario o Cría, levante o ceba de ganado para consumo interno o exportación

Frente a la informalidad empresarial el eslabón está constituido, en su mayoría, por pequeños hatos no registrados ante las autoridades sanitarias en el Registro Sanitario de predios Pecuarios (RSPP). Las resoluciones 2341 de 2007, 380 y 1562 de 2012 dictan que toda persona natural o jurídica

dedicada a la producción de bovinos debe identificar, registrar o actualizar la información del predio donde se encuentran los animales ante el ICA. La Resolución 2341, también indica que es requisito obligatorio el registro del predio para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI). Sin embargo, la aplicación de la norma no ha tenido un gran impacto pues a noviembre de 2011, el SINIGAN almacenaba información de 530.465 bovinos, 85.532 explotaciones ganaderas, 104 establecimientos, 131 puntos de atención de Organizaciones Gremiales Ganaderas, 2.621.708 animales movilizados y 7.414 transportadores para un total de 490.583 servicios prestados (Blanco 2011), con una cobertura cercana al 2,70% de la población bovina (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2013).

Asimismo, el 16 de julio de 2013 el ICA lanzó el nuevo programa de Información e Identificación IDENTIFICA, la cual se espera favorezca los programas de control y erradicación de enfermedades de animales bovinos y bufalinos. De acuerdo con la Gerente General del ICA, Teresita Beltrán Ospina, “este programa consiste en la identificación individual del ganado, unido a un sistema de información que le va a permitir al Instituto hacer un completo seguimiento de toda la vida del animal. (ICA 2013)”. Esta medida, decretada por la Resolución 0451 de 2012 y el Decreto 0442 de 2013, busca que las actividades de inspección, control y vigilancia de la producción primaria bovina, estén a cargo de entidades públicas y no de entes privados como FEDEGAN quien hasta marzo de 2013 tenía esta función. IDENTIFICA es básicamente una herramienta que permite asegurar las condiciones sanitarias desde que los animales nacen, crecen, se desarrollan y son posteriormente sacrificados.

Ahora bien, según cifras suministradas por FEDEGAN (2011), en el 2009 el gremio tenía registrado 499.101 predios a través del Registro Único de Vacunación Contra Aftosa – Aftosa rabia y Brucelosis. El Registro permite identificar que el 46,23% hace referencia a predios de hasta 10 animales y 81,40% representa predios de hasta 50 animales.

Tabla 1 Número de Predios en Colombia según el Tamaño del Hato

Número de animales	Número de predios	Participación	Participación acumulada
<10	230.749	46,23%	46,23%
11-25	109.366	21,91%	68,15%
26-50	66.176	13,26%	81,40%
51-100	44.928	9,00%	90,41%
101-250	31.794	6,37%	96,78%
251-500	10.480	2,10%	98,88%
501-1000	4.143	0,83%	99,71%
>1000	1.465	0,29%	100,00%
Total Nacional	499.101	100,00%	

Fuentes: FEDEGAN 2010

Por otro lado, la GEIH habla de un nivel de informalidad empresarial de 65% e informalidad laboral del 95% para el eslabón primario o cría de ganado. Esta cifra puede ser entendida en la medida en que los pequeños ganaderos desconocen o ignoran de forma voluntaria la normatividad frente al registro de su hato o la contratación de empleados y el pago de seguridad social y parafiscal. También es claro que en una gran proporción estos ganaderos son trabajadores independientes o trabajadores familiares sin remuneración que viven bajo un panorama social, económico y político complejo. Así mismo, los indicadores del sector de carne bovina presentan un panorama negativo si se comparan

con cifras de empleo rural en Colombia, las cuales según un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo CID (Castañeda 2012), estiman que la informalidad laboral rural es del 75%.

Tabla 2 Nivel de Informalidad según el eslabón de la cadena productiva

	Informalidad Empresarial	Informalidad Laboral	Informalidad Productiva
Eslabón Primario	65% (GEIH)	95% (GEIH)	No hay información oficial
Eslabón Secundario	36% /GEIH)	54% (GEIH)	Sacrificio informal cercano al 11.3% (FEDEGAN)
Eslabón Terciario	19% (GEIH)	90% (GEIH)	75% de la carne se comercializa a través de canales informales (Guarín 2008)

Fuentes: Elaboración propia, tomado de la GEIH del DANE, FEDEGAN 2010 y Guarín 2008

A partir del momento de la venta de ganado en pie, ya sea a un comisionista, una feria o por medio de una subasta, se generan actividades de transporte de ganado en pie. Esta actividad se encuentra plenamente regulada por el Decreto 3149 del 2006, el Decreto 414 del 2007, la Resolución ICA 2341 del 2007 y actualmente, por la Resolución 0451 de 2012 y el Decreto 0442 de 2013; que empodera al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para administrar el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado (SINIGAN). Adicionalmente, el ICA, mediante la Resolución 2508 de agosto de 2012, actualizó los requisitos para el Registro Sanitario de Predios Pecuarios – RSPP, indicó que a partir del 1 de enero de 2013 no se expedirán Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) a predios que no cuenten con el respectivo Registro Sanitario de Predios Pecuarios (RSPP). Lo anterior es importante en la medida en que en la actualidad únicamente se tiene registro del 2,7% del ganado comercializado a nivel nacional.

Tan pronto el ganado cuenta con la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI), puede ser transportado a cualquier feria, o planta de beneficio para su posterior sacrificio. Sin embargo, en varias ocasiones funcionarios de FEDEGAN han manifestado su preocupación por los altos niveles de informalidad frente al transporte de ganado en pie, el cual no cumple con cuenta con la Guía Sanitaria de Movilización o incumple estándares de calidad, seguridad y salubridad estipulados para el transporte de animales en pie. Según cifras suministradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Jiménez 2012), 256.039 Guías de Transporte Ganadero fueron expedidas para 2.568.296 animales en el 2011. El Ministerio indica que se transportaron en promedio 10 animales por viaje y se expidieron 153.425 Bonos de Venta para 1.656.662 animales. Ahora bien, si se estima que se sacrificaron en el 2011 cerca de 3,9 millones de cabezas, se puede argumentar que el 65% de los animales se transportaron formalmente para su posterior sacrificio.

Caracterización del Segundo Eslabón o Frigoríficos

El segundo eslabón dentro de la cadena cárnica se centra en la actividad de sacrificio y deshuese de los animales en las plantas de beneficio o frigoríficos. En estas plantas se produce carne en canal, carne deshuesada, carne con hueso, cuero, sebo, harinas de carne, huesos y demás coproductos del animal. En la actualidad, en Colombia operan 461 frigoríficos con Concepto Sanitario vigente del

INVIMA (2012). A partir de este mismo año, el INVIMA comenzó labores de inspección en el país, conforme a lo establecido en la Ley 1122 de 2007, mediante la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableciendo en su artículo 34 que el INVIMA tendría la competencia exclusiva en la inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos y en las plantas de beneficio de animales. Asimismo, el artículo 36 de la Ley 1122 crea el Sistema Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Hoy en día 200 plantas de las 461 en operación avaladas por el INVIMA a nivel nacional, concentran el 94.96% del sacrificio formal, el cual fue de 3.900.419 cabezas para el 2011 y de 4.034.109 cabezas en 2012 (DANE 2012).

Actualmente en Colombia existen tres grandes agremiaciones que representan los intereses de los empresarios dueños de frigoríficos: ACINCA (Asociación Colombiana de Industriales de Carne), la cual tiene 12 miembros y representa el 60% de la producción nacional, ASOCARNICAS (Asociación Nacional de Empresas Cárnicas), con 8 plantas y representa el 20% del sector y Frigoríficos de Colombia, el cual agremia 30 plantas y representa el 10% del eslabón. En total, estas asociaciones representan el 90% de los animales que se sacrifican formalmente en Colombia.

Tabla 3 TOP 200 Frigoríficos en Colombia

Frigorífico	Departamento	Municipio	Sacrificio Ene a dic 2011
Frigorífico Guadalupe S.A.	Distrito capital	Bogotá, D.C.	342.178
Frigorífico Ble LTDA antes San Martín	Distrito capital	Bogotá, D.C.	305.384
Friogan (5 plantas)			259.728
Central Ganadera S.A	Antioquia	Medellín	178.767
Frigosinu S.A	Córdoba	Montería	161.497
Frigorífico Vijagual antes Frigosan	Santander	Bucaramanga	161.431
Carnes y Derivados de Occidente	Valle del Cauca	Cali	155.338
Camaguey S.A.	Atlántico	Galapa	152.240
Colanta	Antioquia	Medellín	94.712
Fondo Ganadero del Tolima S.A	Tolima	Ibagué	70.224
Top 11-25			589.958
Top 26-50			515.218
Top 51-100			392.501
Top 101-200			304.213
Total top 200			3.683.389

Fuente: FEDEGAN 2012

Como se manifestó anteriormente, las plantas de beneficio en su mayoría prestan el servicio de maquila para el sacrificio de bovinos. Generalmente no tienen posición propia ni manejan directamente la comercialización de la carne, su negocio se centra en darle el mayor uso a sus instalaciones y líneas de sacrificio. Sus principales clientes son los comisionistas o intermediarios quienes conocen y controlan los diferentes canales de venta.

Frente a la informalidad empresarial del eslabón, la cual es del 36% según la GEIH, se presentan diferentes actividades informales que impactan no solamente el precio del producto sino también su calidad e inocuidad para el consumo humano. Se puede presentar informalidad empresarial frente a la carencia de registros mercantiles para su operación, evasión de impuestos nacionales y evasión al

impuesto de degüello, el cual es cobrado por cada departamento o municipio en donde se realiza el sacrificio por cada res sacrificada para consumo. Es importante mencionar que el INVIMA únicamente vigila los establecimientos y procesos dentro de las plantas de beneficio sin realizar ninguna actividad de control documental para las plantas que actualmente están en operación. En otras palabras, una planta que ha venido operando desde hace varios años no esta obligada a presentar al INVIMA su registro mercantil, RUT, o cualquier otro documento que acredite su nivel de formalidad empresarial o laboral. Sin embargo, las plantas que van a ser registradas por primera vez deben adjuntar copia del RUT y registro mercantil.

Por otro lado, la informalidad laboral del eslabón es del 54% (GEIH), cifra que se explica por las precarias condiciones laborales de los empleados de las plantas de beneficio, desprese y deshuese, en donde el empleado es contratado a destajo en la medida en que hay reces para sacrificar. Por otra parte, es importante mencionar que el 40% de las plantas son privadas y el 60% son públicas, situación que es preocupante en la medida en que las mismas alcaldías pueden estar contratando personal de forma informal. De esta misma forma, el estudio “Construcción de Estrategias Sectoriales de Responsabilidad Social que contribuyan a la transformación productiva del país en sectores del Programa de Transformación Productiva” de la Fundación DIS (2012), manifiesta que el 85% de los empleados de 12 plantas de sacrificio no tienen seguridad social, y concluye su análisis en que entre el 40% y 50% de los empleados en este eslabón son informales.

Frente a la informalidad productiva del sector, las cifras son muy variadas. Mientras FEDEGAN (2011) por medio de sus estadísticas muestra un sacrificio informal cercano al 11,3%, la Asociación de Frigoríficos de Colombia estima que la informalidad en las plantas de beneficio puede llegar hasta un 30%. Para el año 2010, FEDEGAN registro el sacrificio de 3.539.048 animales, pero estimó el sacrificio total nacional en 3.989.432, lo que significa que 450.384 animales fueron sacrificadas informalmente.

Finalmente, la problemática de informalidad en este eslabón se centra principalmente en la informalidad productiva pues las plantas de beneficio o frigoríficos que actualmente son sujetas de actividades de control por parte del INVIMA, presenta una problemática de inocuidad derivada de tres aspectos técnicos fundamentales: la infraestructura de las plantas, los procesos operativos y los sistemas de aseguramiento de la calidad que tienen que ver con sanidad e inocuidad de la carne presentando irregularidades frente a la normativa estipulada en el Decreto 2278 de 1982 (el Decreto 917 de 2012 prorroga la entrada en vigencia del Decreto 1500 de 2007 y ratifica la vigencia del Decreto 2278 de 1982).

Caracterización de la Industria Cárnica

Tan pronto el animal es sacrificado, su carne es comercializada a diferentes intermediarios mayoristas y compañías para la producción de embutidos y demás productos de valor agregado. El mercado de embutidos en Colombia es liderado por empresas nacionales tales como Zenú, Rica Rondo y Suizo entre otras empresas. Sin embargo existe un sin número de micro y pequeñas empresas que comercializan embutidos crudos, cocidos y escaldados a precios bajos gracias a una deficiente selección de materias primas o al alto contenido de conservantes y edulcorantes en su productos. Adicionalmente su fabricación puede también presentar irregularidades frente a las condiciones sanitarias de los establecimientos en donde se producen, siendo un claro ejemplo de informalidad productiva. Ahora bien, el DANE, a través de la GEIH, indica que la informalidad empresarial y laboral del eslabón es del 36% y 54% respectivamente, lo cual ubica a la industria dentro de los niveles de informalidad empresarial y laboral del país. Sin embargo este tipo de establecimientos

están sujetos a Registro Sanitario o Concepto Sanitario por parte del INVIMA, organismo de control sanitario que dentro de sus funciones de control puede dar una medida sanitaria sobre un establecimiento que no cuenta con las condiciones sanitarias idóneas que garanticen la calidad e idoneidad del producto.

Adicionalmente, el Decreto 3075 de 1997 establece que todas las fábricas y los establecimientos donde se procesan alimentos deben cumplir con programa de buenas prácticas de manufactura (BPM). El Decreto 3075 busca reducir el riesgo de contaminación de los alimentos que posteriormente van a ser consumidos por humanos, las BPM involucran diferentes aspectos relacionados con las instalaciones, los equipos, el personal que ha de manipular los alimentos, la documentación, entre otros aspectos. De igual forma, el INVIMA tiene a su cargo el vigilar el cumplimiento de la norma; el no cumplimiento de las BPM por parte de un establecimiento puede ocasionar el cierre temporal o total del mismo, la suspensión parcial o total de las actividades productivas, el decomiso de la mercancía y/o productos, la destrucción de artículos o productos, y/o la suspensión temporal de la venta del alimento, mientras el INVIMA toma una decisión al respecto. Puntualmente, a febrero de 2013, 67 establecimientos en Colombia han sido certificados en Buenas Prácticas Manufactureras – BPM (INVIMA 2013). Frente a la producción y/o transformación de productos cárnicos, únicamente 11 establecimientos tienen esta certificación.

Es importante mencionar que el INVIMA puede llegar a prohibir la producción de un embutido, pero estas medidas son siempre temporales en la medida en que cada establecimiento está en la capacidad de mejorar su planta y/o procesos de producción y solicitar de nuevo un concepto sanitario para reanudar su operación. Por tal motivo medir la informalidad productiva dentro de este eslabón es altamente complejo pues un establecimiento que hoy puede ser cerrado por un mal manejo sanitario en su producción, puede mañana abrir de nuevo sus puertas al público sin ser considerado informal.

Ahora bien, durante los últimos años, la industria mundial y nacional de alimentos ha visto un aumento significativo en la legislación y reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. A raíz de esta necesidad nace el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP por sus siglas en inglés), el cual constituye un enfoque preventivo y sistemático, recomendado por diferentes organizaciones internacionales como la Comisión del Codex Alimentarius y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El HACCP tiene como requisito para su implementación las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), que se encuentran legisladas por el Decreto 3075 de 1997, mencionado anteriormente. En Colombia desde 1997 se incorporó en la normatividad la aplicación del sistema HACCP en coherencia con exigencias internacionales, sin embargo únicamente 14 plantas (INVIMA 2013) actualmente se encuentran certificadas por parte del INVIMA.

Caracterización del Tercer Eslabón o Comercialización y Venta

Tan pronto la res es sacrificada y sus productos están listos para ser comercializados, el comisionista o colocador se encarga de distribuir canales, vísceras, cebos, pieles, despojos, y demás coproductos a minoristas o expendios mayoristas. Según cálculos de FEDEGAN (2011) y Guarín (2008), aproximadamente 34% de la carne se comercializa en carnicerías o famas en donde hay total ausencia de higiene en el transporte y manipulación del producto, 26% se comercializa en famas con cierto nivel de higiene, 13% se comercializa en el canal institucional sin un adecuado transporte o control de la cadena de frío, 11% en supermercados, 8% en famas especializadas, y 5% en la industria cárnica para la elaboración de embutidos y demás productos cárnicos. Es decir, cerca de un 75% de la carne comercializada no cumple con la normatividad sanitaria frente a la comercialización y almacenamiento de productos cárnicos siendo un claro ejemplo de informalidad productiva.

En la comercialización de la carne y productos de valor agregado como embutidos, las actividades de vigilancia y control recaen sobre las secretarías de salud de cada departamento y municipio, quienes a su vez desarrollan actividades de vigilancia y control en establecimientos que comercializan, almacenan y venden alimentos. En Bogotá, por ejemplo, es la Secretaría de Salud de Bogotá la encargada de realizar actividades de inspección, vigilancia y control sanitario en el Distrito (Decreto 3075 de 1997). Estas actividades son contratadas con los hospitales del distrito (15 hospitales en 20 localidades) en donde funcionarios de los hospitales visitan los establecimientos, expendios y depósitos de alimentos. En el caso de Bogotá, se tienen 25 puntos críticos, particularmente restaurantes, cafeterías y expendios de carne de especies mayores (bovino) y menores, así como expendios y depósitos de pescado.

Al igual que el INVIMA, las secretarías de salud departamental o municipal no está obligada a revisar si el establecimiento comercial tiene o no registro mercantil, RUT y/o planillas de pago de seguridad social y parafiscales.

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

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

Informalidad empresarial

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

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

Informalidad laboral

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

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

Informalidad productiva

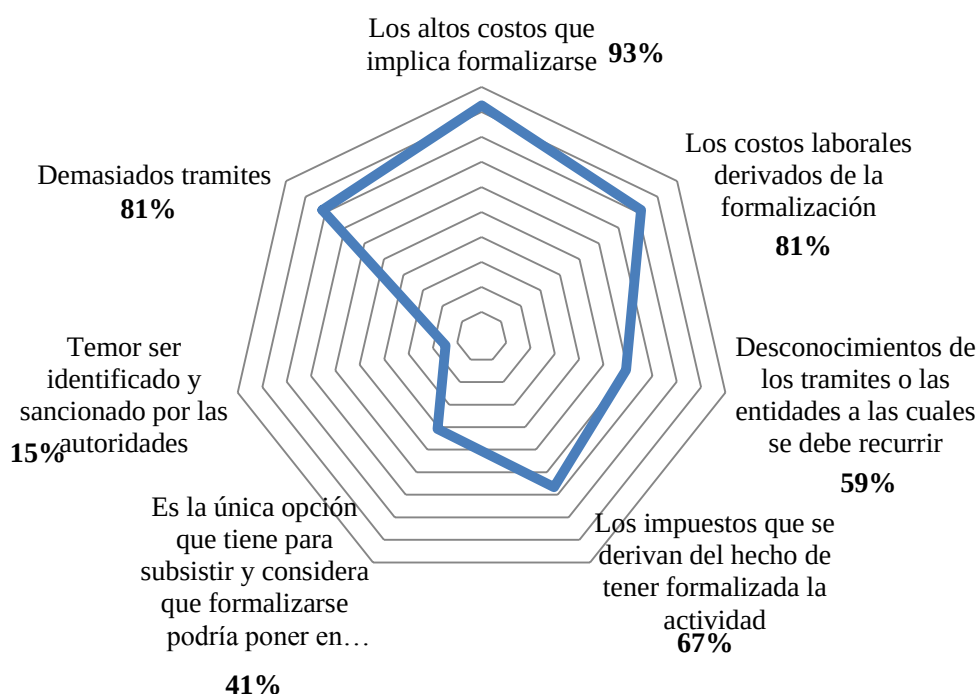
La presencia de informalidad productiva se presenta cuando:

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

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, **los altos costos que implica la formalización y los costos asociados al componente laboral que se derivan de la formalización aparecen como las dos principales causas de informalidad.**

Seguido se encuentra la gran cantidad de trámites que se deben realizar para formalizar la actividad, el pago de impuestos, el desconocimiento de los trámites o las entidades en las cuales puede llevar a cabo el proceso de formalización de la actividad. Un 41% de los encuestados informales, manifiesta encontrarse en situación de informalidad como una forma de subsistencia y formalizarse, según el punto de vista de este grupo de personas, pondría en riesgo su negocio el cual se constituye en el medio que tiene para generar los ingresos con los cuales subsistir.

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



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

Por su parte, al preguntar al empresario formal por las razones que tuvo al momento de formalizar su actividad, la posibilidad de acceder a los beneficios tributarios y/o laborales, el compromiso social con los trabajadores, proveedores, y/o clientes y la posibilidad de acceder a los servicios de desarrollo empresarial, constituyen los principales motivantes al momento de decidir formalizar la actividad.

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

Según respuesta de los empresarios informales, el 93% concuerda que la disminución de costos asociados a la formalización, como el pago de impuestos o costos de trámites, permitiría o incentivaría

la formalización de sus actividades. Por su parte, el 78% manifiesta que la posibilidad de acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial motivaría su formalización. Así mismo, los empresarios manifiestan que la disminución de los trámites para la formalización sería un motivo importante para formalizar su operación. Finalmente, el poder pertenecer a un gremio o asociación del sector y la posibilidad de expandir el mercado, incluso exportar, son otros de los motivos para cumplir con los criterios de la formalización.

3.2.2 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 o dificultad para contratar, la imposibilidad de acceder a servicios de desarrollo empresarial (capacitaciones, asesorías, asistencia técnica, entre otros) y la imposibilidad o dificultad para asociarse a un gremio, aparecen como los inconvenientes que sufren los empresarios que no se encuentran registrados ante una cámara de comercio.

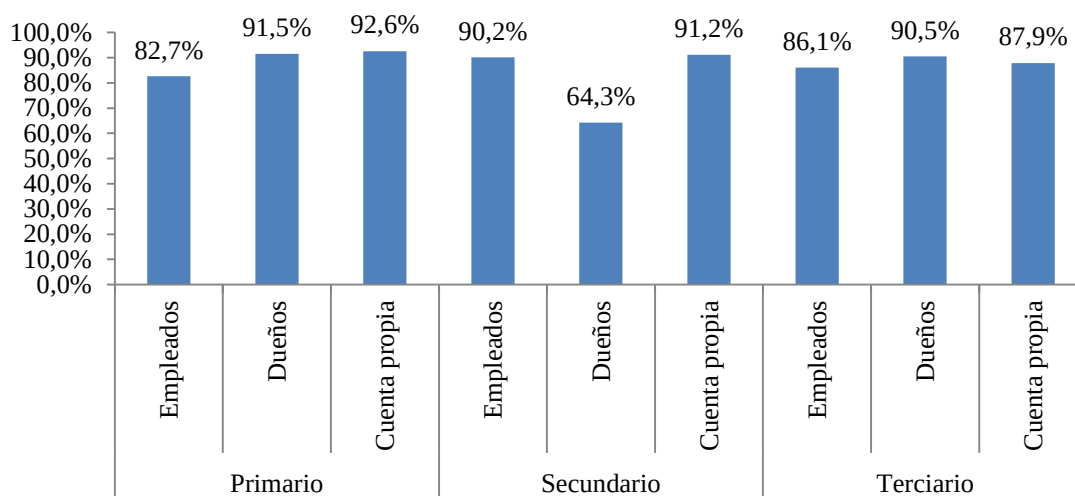
3.2.3 El modelo de agremiación o cooperativismo en el Sector de Carne Bovina

Las entrevistas a profundidad realizadas por DATEXCO, presentan un panorama empresarial complicado en donde **se evidencia la necesidad de profesionalizar y dar estatus a las actividades propias del campo, en particular a la ganadería, formalizando al pequeño ganadero a través de un cambio de visión de familia a empresa familiar haciendo énfasis en los beneficios que traería para este micro empresario ganadero el formalizar su operación.** Del mismo modo, se evidencia la necesidad del empresario de agremiarse en busca de fortalecer sus procesos productivos y competitividad frente a otros países.

3.2.4 Aportes al Sistema de Seguridad en Salud

En lo que tiene que ver con el sistema de protección social, especialmente el aseguramiento, la GEIH 2011 arroja una mayor cobertura para el segmento de población clasificada como empleados. Es aquí donde se evidencia que las personas que trabajan por cuenta propia tienen un desarrollo desfavorable en cuanto a la cultura del aseguramiento dentro del contexto de la protección social.

Gráfica 2 Porcentaje de población afiliada al sistema de salud

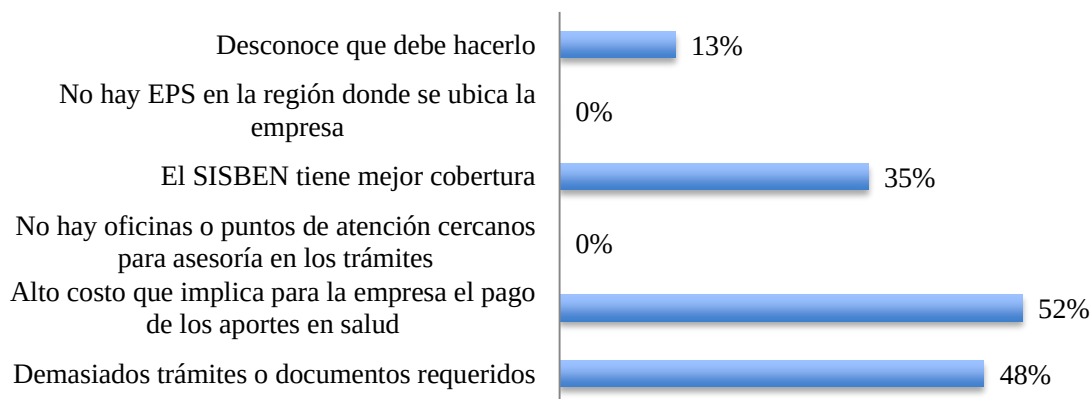


Fuente: Cálculo de los autores con datos de la GEIH 2011

Un panorama diferente se observa en cuanto al sistema de seguridad social en salud, donde la afiliación es mayor. Los resultados de la GEIH 2011 muestran un 14% del total de población del sector, que se encuentra fuera del sistema de salud. Sin embargo, frente a los demás elementos del aseguramiento, la salud muestra mayor población cubierta. En tal sentido, en cuanto a los empleados, el 84,4% se encuentra afiliado al sistema de salud, teniendo su mayor proporción de afiliación en eslabón secundario. Del total de empleados afiliados al sistema de salud, el 37,1% se encuentra en el Régimen Contributivo (EPS) frente al 62,1% del régimen subsidiado (SISBÉN), el restante 0,8% hace parte de un régimen especial, no sabe o no responde.

El SISBÉN es la alternativa utilizada por el 35% 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.**

Gráfica 2 Razones para no pagar salud para todos los empleados, respuesta por parte de los empresarios informales (% de respuestas afirmativas)



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

Dentro de las principales razones por las cuales el empresario no paga la salud de sus empleados se encuentra el alto costo que implica este pago y la tramitología detrás de este proceso (vinculación, modificación al régimen, etc.). Por último, cabe destacar como el SISBÉN se ha convertido un sistema que puede llegar a desincentivar la formalización de empleados en la medida en que al estar cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud, el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo.

3.2.5 Aportes a Sistema de Pensiones

En lo que respecta al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, en cuanto a la afiliación de todos los empleados al sistema de pensiones, el 92% de los empresarios encuestados clasificados como formales y el 11% de los informales afirma pagar los aportes a pensiones por todos sus empleados. En lo que respecta a las causas para no realizar el aporte, de nuevo aparece los problemas asociados a los trámites y documentos requeridos para la afiliación y los costos que implica para la empresa o negocio el realizar el aporte respectivo.

3.2.6 Aportes a Riesgos Profesionales (RP)

En relación al no pago de Riesgos Profesionales, 89% de los empresarios informales encuestados manifiesta no realizar el pago, mientras que en el caso de los formales el porcentaje es del 8%. De los empresarios informales que dicen no pagar Riesgos Profesionales por todos sus empleados el 54% informa no hacerlo por la gran cantidad de trámites o documentos que se requieren para afiliarse a sus empleados, al igual que el alto costo que implica para la empresa asumir el pago de dicho requisito de ley.

3.2.7 Razones por la cuales los empleados informales no son vinculados a sistema de protección social

Según la percepción de los empresarios informales encuestados, el 67% considera que los empleados no solicitan a sus empleadores el pago de seguridad social pensando en los posibles costos que le implique al empleador, quien a su vez transmitirá estos costos al empleado, lo cual probablemente impediría su contratación. También encuentran que la falta de conciencia de los empleados para pensar en su salud y futuro profesional, el costo que implica para el empleado y el desconocimiento de la normatividad laboral vigente, son otros de los factores que inciden en este hecho.

La preocupación por los costos que tendrá para el empresario, el pensamiento de que es una práctica generalizada sobre la cual no se tiene conciencia en cambiar y el temor a que si se hace la solicitud el empleador no lo contrate, son otros de los elementos que aparecen como posibles determinantes en la renuncia del empleado a sus beneficios sociales.

3.2.8 El papel del Comisionista o intermediario en la cadena productiva

Adicionalmente a las características de informalidad empresarial a lo largo de toda la cadena productiva mencionadas anteriormente, el grupo consultor a partir de información de fuentes secundarias y primarias, tales como entrevistas a profundidad, ha identificado un problema general frente al número de intermediarios o comisionistas que operan en la cadena productiva.

El intermediario es un agente que se especializa en el comercio de animales en pie y productos cárnicos. Inicialmente, son los ganaderos quienes les venden a comisionistas o intermediarios el ganado en pie, quienes a su vez lo pueden revender o contratar el servicio de sacrificio para la posterior comercialización del canal o subproductos. Si bien la actividad del intermediario beneficia la comercialización de carne a zonas y regiones del país en donde de otra forma no llegarían estos productos, su actividad puede favorecer la informalidad en la medida en que la transacción financiera es en efectivo y los agentes que participan en la misma no figuran ante la DIAN. Del mismo modo, según información suministrada por DATEXCO, las operaciones comerciales de compra y venta de ganado pueden desarrollarse a través de terceros o testaferros, en algunos casos empleados de la finca, quienes figuran en la compra/venta de ganado y permiten que el dueño de los animales no registre ante la autoridad fiscal.

Según Guarín (2008) y Pinedo (2010), la actividad informal genera un aumento en el precio de la carne para el consumidor final a raíz del sin número de intermediario informales que hacen parte de la cadena productiva. Investigaciones realizadas por FEDEGAN (2011) sobre la elasticidad precio de la demanda de carne señala que un aumento del 2% en el precio de la carne, resulta en una disminución del 2% al 2,8% en el consumo de la misma. Según FEDEGAN, una caída del 2% en la demanda de carne bovina representaría un poco más de 75.000 cabezas de ganado que no llegarán a la mesa de los colombianos.

3.2.9 Pequeños hatos no registrados ante las autoridades sanitarias en el Registro Sanitario de predios Pecuarios (RSPP)

Según el Inventario Ganadero por departamento para el año 2011, es posible identificar que los departamentos de Antioquía, Meta, Casanare, Córdoba, Santander, Cesar, Magdalena, Cundinamarca, Bolívar y Boyacá, concentran el 76% del inventario ganadero siendo Córdoba, Cesar y Meta los departamentos que más se han orientado a la producción de carne en Colombia (DANE-ENA 2012).

Para el año 2012 según cifras suministradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (DANE – ENA 2012), 20.4 millones de cabezas de ganado hacen parte de las fincas especializadas en la producción de carne, leche y doble propósito. Así mismo, 10.1 millones de cabezas están enfocadas a la producción de carne, con una participación del 49.6% y 7.86 millones de cabezas están enfocadas a doble propósito (carne y leche) con una participación 38.5%. Sin embargo, la Encuesta Nacional Agropecuaria (DANE 2012) presenta cifras diferentes al sugerir que el 48% del inventario ganadero está enfocado a la producción de carne y 36% tiene doble utilidad.

Las resoluciones 2341 de 2007, 380 y 1562 de 2012 dictan que toda persona natural o jurídica dedicada a la producción de bovinos debe identificar, registrar o actualizar la información del predio donde se encuentran los animales ante el ICA. La Resolución 2341, también indica que es requisito obligatorio el registro del predio para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI). No obstante, no se ha aplicado la norma, situación que se evidencia en la medida en que a noviembre de 2011, el Programa SINIGAN almacenaba información únicamente de 530.465 bovinos y 85.532 explotaciones ganaderas. Ahora bien, al preguntar a los empresarios si cuentan con registro ante el ICA, el empresario formal responde de manera afirmativa, mientras que el caso de los empresarios informales, solo el 25% tiene dicho registro, *siendo la dificultad para implementar la normatividad* (ej.: Infraestructura requerida, personal requerido) la razón principal por la cual no están registrados ante el ICA.

3.2.10 El nuevo Programa IDENTIFICA

A partir del abril de 2013, el ICA asume el manejo y control del Sistema de Información e Identificación IDENTIFICA. Esta medida, decretada por la Resolución 0451 de 2012 y el Decreto 0442 de 2013, busca que las actividades de inspección, control y vigilancia de la producción primaria bovina, estén a cargo de entidades públicas y no de entes privados. El nuevo programa IDENTIFICA nace gracias al Artículo 65 de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y que establece la obligación del Gobierno Nacional para reglamentar e implementar sistemas de trazabilidad, para prevenir prácticas ilegales en el comercio de alimentos, mejorar la información disponible para el consumidor y responder a los requerimientos del comercio internacional. Adicionalmente, miembros de la Comisión Científica de la Organización Internacional de la Salud – OIE, recomendaron en el 2012 que el SINIGAN fuese administrado por la autoridad sanitaria del país o ICA.

IDENTIFICA, “es un sistema de información, identificación y trazabilidad, que ofrece beneficios múltiples a los ganaderos y productores en función de lograr la excelencia en la producción primaria y así alcanzar productos diferenciados, competitivos y seguros. Es un instrumento al servicio de las autoridades nacionales, departamentales y municipales en su tarea de inspeccionar, vigilar, controlar y erradicar prácticas ilegales y de contrabando que ponen en riesgo el estatus sanitario del país” (ICA 2013).

Este programa a cargo del ICA, busca mejorar el estatus sanitario de los hatos ganaderos y garantizar la inocuidad de los productos de origen animal. De esta forma, las Buenas Prácticas Ganaderas, las Zonas de Excelencia Sanitaria priorizadas tanto en carne como en leche y doble propósito, y el control y erradicación de enfermedades de control oficial por parte del ICA como la Fiebre Aftosa, Brucelosis y Tuberculosis, estarán articulados con el Programa. *Nótese que el Programa se centra en el eslabón primario de cadena productiva del sector.*

Ahora bien, El ICA tiene como meta lograr con el programa IDENTIFICA, la identificación plena de las 24 millones de cabezas de ganado bovino y bufalino que existen actualmente en Colombia. A diciembre de 2013 el objetivo es identificar dos millones de cabezas (ICA 2013). Esta meta se ha de cumplir de la siguiente forma:

- a. Primero, la identificación de los animales en los departamentos de frontera con Ecuador, Venezuela y Brasil. Esta labor se desarrollará en los departamentos de Guajira y Norte de Santander, con un marcado énfasis durante los ciclos de vacunación en las Zonas de Alta Vigilancia (ZAV), en los municipios de Arauca, Arauquita, Cravo Norte y Saravena, en Arauca; Cubará en el departamento de Boyacá, y los municipios de la Primavera y Puerto Carreño, en el Vichada. En la frontera con Ecuador, en los departamentos de Putumayo y Nariño, y en el Amazonas, frontera con Brasil
- b. Segundo, la identificación de los animales puros; los que estén ubicados en las Zonas de Excelencia Sanitaria (ZES); aquellos que se encuentren en hatos libres de tuberculosis y brucelosis; y los animales que hagan parte de predios certificados en Buenas Prácticas Ganaderas, BPG” (ICA 2013).

Para el cumplimiento de estos objetivos, el ICA dispone de 110 Puntos de Servicio al ganadero, los cuales están ubicados en las oficinas seccionales en todo el país en donde adicionalmente se expiden las guías sanitarias de movilización y los aspectos documentales propios de IDENTIFICA.

3.2.11 Transporte de ganado en pie sin contar con la GSM y GT

Esta actividad se encuentra plenamente regulada por el Decreto 3149 del 2006, el Decreto 414 del 2007, la Resolución ICA 2341 del 2007 y actualmente, por la Resolución 0451 de 2012 y el Decreto 0442 de 2013; que empodera al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Adicionalmente, el ICA, mediante la Resolución 2508 de agosto de 2012, actualizó los requisitos para el Registro Sanitario de Predios Pecuarios – RSPP, e indicó que a partir del 1 de enero de 2013 no se expedirán Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) a predios que no cuenten con el respectivo Registro Sanitario de Predios Pecuarios (RSPP). Lo anterior es importante en la medida en que en la actualidad únicamente se tiene registro del 2,7% del ganado comercializado a nivel nacional.

Tan pronto el ganado cuenta con la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y la guía de transporte (GT), puede ser transportado a cualquier feria, subasta o planta de beneficio para su posterior sacrificio. Es importante mencionar que las ferias y subastas en la mayoría no compran el ganado que se expone en sus instalaciones; estos últimos prestan el servicio y cobran una comisión por la venta de esos animales a terceros tales empresas ganaderas o ganaderos. Así mismo, el trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, indica que el ganado suele ser transportado por el vendedor (60%) o el comprador en un camión que es de su propiedad (40%).

En varias ocasiones funcionarios de FEDEGAN han manifestado su preocupación por los altos niveles de informalidad frente al transporte de ganado en pie, el cual no cuenta con la Guía Sanitaria de Movilización o incumple estándares de calidad, seguridad y salubridad estipulados para el transporte de animales en pie. Según cifras suministradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Jiménez 2012), 256.039 Guías de Transporte Ganadero fueron expedidas para 2.568.296 animales en el 2011. El Ministerio indica que se transportaron en promedio 10 animales por viaje y se expidieron 153.425 Bonos de Venta para 1.656.662 animales. Ahora bien, si se estima que se sacrificaron en el 2011 cerca de 3,9 millones de cabezas, se puede argumentar que solo el 65% de los animales se transportaron formalmente para su posterior sacrificio.

3.2.12 Sacrificio y deshuese de animales en plantas de beneficio o frigoríficos informales

En Colombia se sacrificaron 4.1 millones de cabezas en el 2012 (DANE 2013), representadas en las 1.649 mil toneladas de carne que fueron distribuidas a través de canales de comercialización formales e informales. En la actualidad, en Colombia operan 461 frigoríficos con Concepto Sanitario vigente del INVIMA (2012). A partir del 2007 el INVIMA comenzó labores de inspección en el país, conforme a lo establecido en la Ley 1122 de 2007, situación que dejó sin concepto sanitario a cerca de 1400 plantas que no cumplían con la norma sanitaria. La Ley 1122 de 2007, mediante la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableciendo en su Artículo 34 que el INVIMA tendría la competencia exclusiva en la inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos y en las plantas de beneficio de animales. Así mismo, el Artículo 36 de la Ley 1122 crea el Sistema Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Hoy en día 200 plantas de las 461 en operación avaladas por el INVIMA a nivel nacional, concentran el 94.96% del sacrificio formal (ver tabla 9 entregable 1A), el cual fue de 3.900.419 cabezas para el 2011 y de 4.034.109 cabezas en 2012 (DANE 2012). Finalmente, frente a las actividades de vigilancia y control desarrolladas por el INVIMA en el 2012, se visitaron 694 plantas de beneficio bovino, y de forma general se aplicaron medidas sanitarias a 65 plantas de beneficio animal (INVIMA 2012). Es decir que de los 694 establecimientos visitados 461 están operando formalmente.

Frente a la operación realizada por las plantas de beneficio, éstas últimas usualmente prestan el servicio de maquila para el sacrificio de bovinos. Generalmente no tienen posición propia, es decir no son dueños del ganado que sacrifican, ni manejan directamente la comercialización de la carne, su negocio se centra en darle el mayor uso a sus instalaciones y líneas de sacrificio. Sus principales clientes son los comisionistas o intermediarios quienes conocen y controlan los diferentes canales de venta. En cuanto a los empresarios del eslabón secundario, el trabajo de campo desarrollado por DATEXCO concluye que, el 66% de los empresarios informales presta el servicio de maquila y únicamente el 33% vende la carne en canal a mayoristas. Frente a los empresarios formales encuestados, el 100% manifiesta únicamente prestar el servicio de maquila y no vende la carne directamente a distribuidores o expendios.

Frente a la informalidad productiva en el sacrificio de ganado no existen cifras oficiales sobre la magnitud de este problema, solamente estimaciones de algunas entidades. Por ejemplo, FEDEGAN (2011) por medio de sus estadísticas estima un sacrificio informal cercano al 11,3%. Frente a las cifras suministradas por FEDEGAN, para el año 2010 el Gremio registró el sacrificio de 3.539.048 animales, pero estimó el sacrificio total nacional en 3.989.432 cabezas, lo que significa que 450.384 animales fueron sacrificados informalmente, en plantas no avaladas por el INVIMA y en donde no fue reportado ni pagado el impuesto de degüello de ganado, ni la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero (CFGL). El impuesto de degüello de ganado consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo y lo ha de pagar quien se dedique al sacrificio de ganado.

3.2.13 Producción informal de embutidos y otros productos cárnicos

El DANE, a través de la GEIH 2011, indica que la informalidad empresarial del eslabón es del 36%, lo cual ubica a la industria dentro de los niveles de informalidad empresarial del país. Sin embargo este tipo de establecimientos están sujetos a Registro Sanitario o Concepto Sanitario por parte del INVIMA, organismo de control sanitario que dentro de sus funciones puede dar una Medida Sanitaria sobre un establecimiento que no cuenta con las condiciones sanitarias idóneas que garanticen la calidad e idoneidad del producto. El INVIMA puede llegar a prohibir la producción de un embutido, pero estas medidas son siempre temporales en la medida en que cada establecimiento está en la capacidad de mejorar su planta y/o procesos de producción y solicitar de nuevo un Concepto Sanitario para reanudar su operación. Por tal motivo medir la informalidad productiva dentro de este eslabón es altamente complejo pues un establecimiento que hoy puede ser cerrado por un mal manejo sanitario en su producción, puede mañana cambiar el concepto sanitario por parte del INVIMA y abrir de nuevo sus puertas al público sin ser considerado informal.

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

3.2.14 Comercialización de carne en “caliente” a través de canales informales

Según cálculos de FEDEGAN (2011) y Guarín (2008), aproximadamente 34% de la carne se comercializa en carnicerías o famas en donde hay total ausencia de higiene en el transporte y manipulación del producto, 26% se comercializa en famas con cierto nivel de higiene, 13% se comercializa en el canal institucional sin un adecuado transporte o control de la cadena de frío, 11% se comercializa en supermercados, 8% en famas especializadas, y 5% se destina a la industria cárnica para la elaboración de embutidos y demás productos cárnicos. Es decir, cerca de un 75% de la carne comercializada no cumple con la normatividad sanitaria frente al transporte, comercialización y almacenamiento de productos cárnicos siendo un claro ejemplo de informalidad productiva.

Del mismo modo, estimaciones de FEDEGAN (Contexto Ganadero 2013) indican que existen más de 7 mil expendios de carne y que en Bogotá un 60% de ellos son informales al no cumplir con las condiciones para repartir y manejar productos cárnicos. La comercialización de carne caliente presenta una gran problemática pues el 68% de los expendedores cree saber lo que vende porque cree saber lo que compra, pero realmente no conocen el proceso de sacrificio ni el número de intermediarios que participan en la cadena productiva, según la publicación (Ibíd. 2013). Desafortunadamente, no existe información oficial publicada sobre el número de expendios formales o informales de productos cárnicos a nivel nacional, situación que dificulta la caracterización del eslabón. Si bien diferentes entes como el Ministerio de Salud tiene esta información, esta última no ha sido publicada ni compartida.

Frente al trabajo de campo desarrollado por DATEXCO, se tiene que el 81% de los empresarios informales y el 100% de los empresarios formales del eslabón de comercialización y venta afirman tener el visto bueno de la Secretaría de Salud para el desarrollo de sus actividades relacionadas con la comercialización de productos del sector de carne bovina. Asimismo, la reciente constitución del negocio, ya sea un frigorífico o un expendio, es expresada como la principal causa por la cual no se tiene dicho visto bueno, seguido por la dificultad para implementar la normatividad (ej. Costo e implementación de los Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES)).

Por su parte, el 80% de los empresarios formales y el 95% de los informales encuestados dice transportar la carne que comercializa, desde el frigorífico al establecimiento, en un vehículo de uso público que cumple con los estándares de transporte de alimentos. El 30% de los empresarios formales y el 10% de los informales, dice transportar la carne en un vehículo de su propiedad de uso público que cumple con los estándares de transporte de alimentos¹.

3.3 Principales determinantes y causas de la informalidad del sector

3.3.1 Principales determinantes de la informalidad empresarial

IE1². Cultura del campesino o ganadero frente a su responsabilidad fiscal. Un claro ejemplo es el caso de ganaderos que le venden a comisionistas o intermediarios el ganado en pie, quienes a su vez pagan la transacción en efectivo para que tanto el comprador como el vendedor no figuren ante la DIAN (Ver numeral 2.2.6 del entregable 2A). Del mismo modo se presentan transacciones a través de terceros, en algunos casos empleados de la finca, para que el dueño del ganado no registre ante la autoridad fiscal.

¹ Los encuestados marcaron una o varias opciones según su caso.

² (IE) Informalidad Empresarial, (IL) Informalidad laboral, (IP) informalidad productiva.

IE2. Falta de control por parte de las autoridades fiscales como es el caso de la DIAN, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, ministerios y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del sector; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375).

3.3.2 Principales determinantes de la informalidad laboral

IL1. Cultura y situación socioeconómica del empleado y/o patrono, los cuales no pueden cubrir el costo de formalizarse, no entienden los beneficios propios de la formalización o simplemente no les interesa hacerlo en la medida en que están cubiertos por el Régimen Subsidiado (SISBÉN) y no desean perder los beneficios en salud que este último representa. Es importante mencionar que el costo de formalizarse juega un papel muy importante para el empleado o ganadero del sector. No obstante, el empleado o ganadero informal no necesariamente tiene menores ingresos frente a su contraparte formal (Ver numeral 2.3.7 del entregable 2A), situación que demuestra que el no formalizarse obedece en una parte a la dificultad que tiene el empleado para cubrir el costo de inscribirse al sistema de protección social – Régimen Contributivo, y en otra parte, a la cultura del empleado o patrono quien no desea perder los beneficios que el Estado le ha otorgado a través de programas sociales como el SISBÉN y en donde formalizarse significaría la terminación de la ayuda financiera por parte del Estado.

IL2. Altos costos laborales. Entre más altos sean los costos laborales no salariales y, de esa manera, la remuneración salarial, en comparación con la productividad del trabajador, más alta será la probabilidad de que un individuo no tenga empleo o que tenga un empleo en una empresa poco productiva, informal y/o con menor remuneración (Sánchez y Álvarez 2011). De igual forma, frente a la necesidad del Estado 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.

IL3. Falta de control y coordinación por parte de las autoridades de control tales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo.

IL4. El SISBÉN, el cual se ha convertido en un sistema que puede llegar a desincentivar la formalización de empleados en la medida en que al estar cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud el empleado o trabajador independiente no tiene la necesidad de vincularse al Régimen Contributivo. Ahora bien, en la medida en que sea mayor la cobertura del SISBÉN y los empleados no identifiquen un mayor valor agregado en el Régimen Contributivo, estos últimos seguirán obviando su registro y contribución.

3.3.3 Principales determinantes de la informalidad productiva

IP1. Falta de control por parte de las autoridades sanitarias, tales como el ICA, INVIMA y Secretarías de Salud, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, ministerios y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del sector; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional (CONPES 3375).

IP2. Altos costos e inversión necesaria para cumplir con la normatividad sanitaria requerida para la operación de las plantas de beneficio o frigoríficos contemplada por el Decreto 2278 de 1982.

IP3. Inestabilidad normativa, pues según la Asociación Colombiana de Frigoríficos, en los últimos 5 años se ha modificado varias veces la normatividad frente a los requisitos sanitarios y de inocuidad a lo largo de la cadena productiva. Por ejemplo, en el año 2007 se expide Decreto 1500 del Ministerio de Protección Social, el cual establece el reglamento técnico para la inspección, vigilancia y control de los productos cárnicos, que busca actualizar el Decreto 2278 de 1982. Posteriormente se expide el Decreto 2270 de 2012, el cual se modifica el Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011, 917 de 2012, y actualiza de nuevo el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles, destinados para el consumo humano en todo el territorio nacional y que a su vez busca flexibilizar los términos y requisitos sanitarios que fueron endurecidos bajo el Decreto 1500 de 2007. Posteriormente, el Decreto 2270 modifica el Decreto 1500 y aplaza su entrada en vigencia.

IP4. Falta de educación del consumidor, el cual tiene la responsabilidad de demandar productos de calidad que cumplan con el manejo en frío de la carne y sus coproductos. En la medida en que el consumidor final siga adquiriendo productos cárnicos en expendios informales, omitiendo normas sanitarias que se han expedido para garantizar su salud, no será posible mejorar las condiciones de calidad e inocuidad del producto. Ahora bien, según un estudio de la Fundación DIS (2012 p. 30) “El mercado de la carne en Colombia está dominado por la demanda y no por la oferta lo que le da un gran poder al consumidor, que sólo valora el precio del producto y no las mejoras en la producción y comercialización de la carne, por lo que no tiene ningún valor agregado para el sector contar con sellos o certificaciones de sostenibilidad que garanticen la calidad del producto y su adecuado transporte, almacenamiento, higiene, distribución y comercialización”.

3.4 Principales problemas del sector

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

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

Empresarial:

- Las empresas se sienten “solas, desprotegidas y hostigadas” según las respuesta a la encuesta, tanto por el Estado como por los grupos ilegales.

- No existe un trabajo de apoyo a los sectores productivos, teniendo en cuenta las características peculiares de cada eslabón, para incorporarlos a la concepción empresarial: productores, comercializadores y procesadores, cada uno con sus diferencias y oportunidades.
- No se combate la formalidad con un acompañamiento cercano y continuo.
- No existe una adecuada divulgación de las políticas que favorecen el sector y que ofrecen créditos y asistencia técnica a bajo costo

Laboral:

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

Productivo.

- Falta asistencia técnica al ganadero
- Deficiencias en los programas de acompañamiento y capacitación
- Débil proceso de transferencia tecnológica
- Se requieren políticas claras y acción decidida de las autoridades para terminar con los ilegales y los clandestinos.

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

- La informalidad estructural que surge como consecuencia de la poca capacidad del sector moderno para absorber mano de obra, con lo cual los individuos antes de quedarse desempleados prefieren ubicarse en la informalidad. En este sentido, la informalidad viene determinada por factores asociados a la estructura de la economía, la cual limita al sector moderno para generar puestos de trabajo³.
- El campesino y empresario del sector que no están preparados para afrontar el proceso de globalización y de apertura de la economía, ya que puede transmitir perturbaciones macroeconómicas y comerciales a través de varios países con una rapidez vertiginosa, como se ha visto en la crisis económica actual. En esas circunstancias, Colombia corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso de aumento de las tasas de informalidad y agravamiento de los factores de vulnerabilidad. Al respecto un estudio conjunto entre la OIT y la OMC sostiene que es posible hacer frente a este problema y reducir las tasas de informalidad en los países en desarrollo, a pesar de la presión adicional que la globalización cada vez más intensa puede ejercer sobre los mercados de trabajo.

En este orden de ideas, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe) que está adelantado el Gobierno Nacional, se encuentra en la dirección correcta ya que contiene un conjunto de medidas no solo para contrarrestar los efectos negativos de la situación internacional sino también debe

³ El enfoque estructuralista asocia la informalidad con razones económicas, como el tamaño de la planta y la posición ocupacional, y tiene en cuenta factores de productividad, de dotación de capital humano y marginalidad laboral. El Enfoque institucional asocia la informalidad al no cumplimiento de las normas legales en materia empresarial, laboral o productiva.

considerarse como una estrategia para combatir la informalidad. Entre las medidas adoptadas por el Gobierno se establecen ajustes a la tasa de cambio y cambios en relación a la entrada en vigor del desmonte de los parafiscales establecidos en la Reforma Tributaria. Este Plan este complementado con la presentación al Congreso de un proyecto de ley para combatir el contrabando.

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

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

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

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

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

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

4.1 Temas transversales

4.1.1 Marco institucional

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

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

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

En el caso de los sectores del Programa de Transformación Productiva la secretaria del Comité debe continuar en manos del Ministerio Comercio, Industria y Turismo y el Consejo Privado de Competitividad, pero el primero debe trabajar en forma más estrecha con la Gerencia de cada sector.

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

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

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

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

-ICA: La percepción del ICA es buena frente a los ganaderos y empresarios del Sector, no obstante es necesario una mayor inversión en las actividades de vigilancia y control sanitario. Del mismo modo, es necesario desarrollar campañas de divulgación sectoriales en donde se comunique la labor que este organismo desarrolla y los programas de apoyo técnico y sanitario que está llevando a cabo.

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

-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 sanitarios.

-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. Si bien algunas secretarías son muy fuertes en sus actividades de control otras carecen del presupuesto y personal para cumplir a cabalidad sus funciones.

-Finagro: Se hace necesario una mayor divulgación sobre los servicios financieros que presta esta institución a los empresarios del Sector, por esta razón se recomienda que Finagro desarrolle convenios con entidades públicas tales como el ICA, INVIMA y las Secretarías de Salud, y organismos privados como cámaras de comercio y agremiaciones para llegar directamente al empresario del Sector y ser considerado como una herramienta viable a la hora de financiar procesos de formalización empresarial y productivos.

-Ministerio de Trabajo: Las entrevistas y encuestas desarrolladas, muestran un panorama en donde los empresarios del Sector poco conocen las labores desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. Por ende, es necesario fortalecer e invertir en divulgación de los programas de brigadas de formalización laboral en cabeza del Ministerio de Trabajo, desarrollando campañas sectoriales enfocadas al sector de *carne bovina* y a las zonas en donde se concentra la actividad productiva del mismo. Lo anterior, requiere un esfuerzo adicional por parte del Ministerio para **estandarizar** las actividades y vigilancia y control a lo largo del territorio nacional y de brindar mayores recursos a las secretarías en donde el Sector tiene una mayor importancia frente a riesgos sanitarios. Con base en lo anterior se recomienda crear mesas de trabajo nacionales en donde funcionarios de las secretarías departamentales y municipales puedan revisar, actualizar y mejorar los protocolos de control y desarrollar estrategias conjuntas de mejoramiento.

Así mismo y gracias a información suministrada por FEDEGAN, se han identificado la oportunidad de desarrollar Acuerdos Sectoriales de Formalización para el Sector de la mano del Ministerio de Trabajo. Estos acuerdos que buscan capacitar y motivar tanto a empresarios como a empleados para su formalización tienen un importante impacto frente al conocimiento del empleado sobre sus derechos y obligaciones.

-Cámara de Comercio: Nace la necesidad de llevar los servicios empresariales ofrecidos por las cámaras de comercio a las zonas rurales del país en donde su presencia es nula. En la medida en que el empresario rural vea el dinamismo de las cámaras en la región demandará sus servicios y entenderá los beneficios de registrarse. Adicionalmente, surge la necesidad de desarrollar programas de capacitación y acompañamiento sectorial diseñados en base a las necesidades propias del ganadero o empresario del sector. En el Plan de Acción Transversal se desarrolla una estrategia puntual para este fin.

-Superintendencia de Industria y Comercio (SIC): Las entrevistas a profundidad indican una total ignorancia por parte de los empresarios del Sector frente a los servicios ofrecidos por la SIC. Con base en lo anterior, es necesario darle mayor importancia a las actividades de divulgación propias del organismo y el desarrollar alianzas estratégicas con gremios para el desarrollo conjunto de eventos, capacitaciones, talleres y demás actividades de apoyo.

4.1.2 Creación de la cátedra de formalización

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Estadísticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Apoyo al proyecto de ley del senador Camilo Sánchez, con el fin de fortalecer el SEN. Esta propuesta debe ser ampliada para que, además de coordinar, tenga el DANE la función de administrar el Sistema Estadístico Nacional, pasando de un sujeto pasivo a uno activo, que organice el Sistema y permita levantar un banco de datos confiable con fines de política pública,
2. Levantamiento de un inventario de registros administrativos que puedan ser utilizados con fines estadísticos. Posteriormente, una revisión de los mismos, los cuales deberán ser integrados finalmente al Sistema Estadístico Nacional. Por ejemplo, los registros administrativos del PILA, los cuales deben servir para el diseño de marco muestrales en los estudios económicos específicos, los registros administrativos de las Cámaras de Comercio, de la DIAN y en general de todas aquellas entidades público, privadas o mixtas, que generen información valiosa para el proceso estadístico.
3. Creación de un sistema informático para la administración del SEN. Dicho sistema, desarrollado en diversos módulos, debe integrar todos registros administrativos, al mismo tiempo que simplifica su creación y actualización.
4. Realización de un estudio económico específico, entre el DANE y el PTP, 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. Frente a este punto, el DANE ha manifestado que podría llegar a un acuerdo con el PTP para realizar un trabajo de este tipo.

4.1.4 Financiamiento y cooperación técnica.

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

4.1.5 Reducción de los impuestos a la nómina.

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

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

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

4.1.6 Tarifas del registro mercantil.

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

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

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

En este sentido el grupo consultor presenta la siguiente propuesta:

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

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

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

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

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

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

- a. Las Cámaras de Comercio deberán realizar un estudio que permita identificar un plan estratégico a 4 años reflejado en programas de fortalecimiento sectorial y capacitación especializada para formalizarse y mantener dicha condición y que permita intervenir la competitividad y formalización de las MiPyMEs en los sectores más relevantes de su jurisdicción y especialmente aquellos involucrados en las políticas del mismo Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- b. Destinar al menos el 50% de los excedentes del registro mercantil (luego de las gastos operacionales de administrar dicho registro) en este Plan Estratégico y en sus programas identificados y especializados para las MiPymes de su jurisdicción que estén orientados a fomentar el interés de formalizarse y recibir estos beneficios de programas que mejoren su competitividad sectorial, particularmente cuando formen parte de un Acuerdo de Formalización Sectorial o Regional, como el propuesto en la parte institucional de esta consultoría.
- c. Estos programas de capacitación y fortalecimiento deben ser complementarios y diferentes a los que las Cámaras estimen necesario realizar de manera transversal ya que los Mipymes de los sectores analizados quieren programas a su medida, independiente de poder también acceder a programas transversales. Puntualmente para el sector de Carne Bovina se hace necesario brindar servicios empresariales al empresario en: Contabilidad y finanzas, mecanismos de financiamiento, asesoría y consultoría empresarial, administración, asesoría tributaria y legal, y manejo de TICs.
- d. El plan estratégico deberá incluir un rubro y estrategias de difusión para cubrir sectores de su jurisdicción.
- e. El control de este plan estratégico estará a cargo de la SIC y la Contraloría dentro de sus competencias, igual que lo hacen hoy en día.

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

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

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

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

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

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

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

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

“En suma, como se sostiene en un estudio realizado por Juan Chacaltana para la CEPAL⁴, tomando en cuenta toda esta discusión, al parecer existen tres grandes vías para los procesos de formalización. La primera vía es la capacidad de las unidades económicas para cumplir con ciertos estándares laborales, tributarios, registrales, etc. Esta capacidad es baja para muchos negocios en la región, y por tanto requiere políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo de los negocios y empresas. La segunda vía es la relación costo/beneficio de la formalidad. Los costos de la formalidad han sido la mayor parte de las veces, el centro de la atención y diversos países han iniciado acciones en este sentido como estímulo a la formalización. Siendo esto importante, resulta notorio que se le ha prestado poca o casi ninguna atención a los beneficios de la formalidad, y por qué estos suelen ser tan bajos. La tercera vía es el incremento de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento o de acciones específicas como los mecanismos de inspección o supervisión”.

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

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

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

⁴ JUAN CHACALTANA. “Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua” CEPAL. Santiago de Chile. Junio de 2009.

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

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

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

En especial debería buscarse:

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

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

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

4.2 Temas sectoriales

Para estructurar mejor los esfuerzos sectoriales y regionales de formalización para los sectores que forman parte del Programa de Transformación Productiva se sugiere la celebración de **Acuerdos sectoriales para la formalización** para que los sectores interesados, de acuerdo con sus necesidades, incluyeran los diferentes instrumentos (caja de herramientas) que el estado pone a su disposición. En esta forma se podría pasar de un esfuerzo desordenado y múltiple, como el que existe hoy, a un esfuerzo organizado y centralizado en las necesidades de cada sector.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Operativo: En este nivel el trabajo uno a uno consiste en que las entidades públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas para fomentar la formalización de las empresas del sector trabajen de forma conjunta con las entidades de control y fiscalización. En los procesos de acercamiento y comunicación de las normas laborales, sanitarias y tributarias se pueden presentar problemas de interpretación por parte de los funcionarios de los entes reguladores, pues en muchos casos estos se limitan a la aplicación taxativa de la norma. A través de sus funcionarios, entidades como el PTP, el MinCIT y el MinTrabajo, puede dar apoyo a los entes reguladores para generar espacios de capacitación a través del SENA en donde se buscará explicar la función de las normas y la importancia de su cumplimiento en términos de sus beneficios económicos y sociales. Estas capacitaciones deben estar atadas a temas puntuales como por ejemplo la necesidad de cumplir con el Decreto 2278 y deben contar con un apoyo puntual por parte del ente de vigilancia y control a cargo de hacer cumplir la norma, en este caso el INVIMA.

Algunos temas puntuales podrían ser:

- Formalización laboral de los empleados del sector cárnico, a cargo del SENA y apoyado por el Ministerio de Trabajo.
- Procesos de formalización de los hatos ganaderos y la cría de ganado, a cargo del SENA y con apoyo directo del ICA.
- Proceso de formalización de las plantas de procesamiento y frigorífico a cargo del SENA y con apoyo del INVIMA.
- Proceso de formalización de los expendios de productos cárnicos, a cargo del SENA y apoyado por la Secretaría de Salud local.

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

Estratégico: Diseñar e implementar la estrategia de acercamiento uno a uno con las asociaciones empresariales con el fin de que empresarios formales del Sector apoyen a empresarios informales y los ayuden a formalizarse. Un claro ejemplo de este apoyo puede resultarse de un plan padrino o de

encadenamiento productivo, en donde un frigorífico formal, por ejemplo, puede apoyar a pequeños ganaderos para que cumplan con la normatividad sanitaria y se conviertan en sus proveedores.

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

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

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

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

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

Reforzar el sistema de inspección laboral y cumplimiento de las obligaciones tanto del empleador como del trabajador con respecto a los pagos de la seguridad social, es un tema sobre el cual existe consenso⁵. En este sentido, y teniendo en cuenta experiencias que han tenido resultados positivos en términos de formalización de empresas en otros países⁶, se recomienda llevar a cabo los análisis necesarios para implementar un modelo de inspección basado en dos estrategias:

La primera estrategia estaría enfocada en un **cambio en la estructura de incentivos de las labores de inspección, y en la implementación de nuevos métodos para alcanzar los objetivos de la misma**⁷. En cuanto a la estructura de incentivos se recomienda vincular parte de los salarios de los inspectores a objetivos de rendimiento individual y grupal de las labores de inspección. Estos objetivos serían: formalización de trabajadores, número de trabajadores cubiertos en las labores de inspección, y

⁵ Entre los trabajos que analizan el impacto del sistema regulatorio y su capacidad sancionatoria se destaca el de Piore, M. y Shrank Norms (2007). Regulations, and labour standards in Central America Eclac México.

⁶ Piore, M. y Shrank Norms (2007, op. cit para el caso de Chile. Berg, J. (2010). Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. es una excelente referencia para el caso de Brazil.

⁷ Se debe aclarar que no toda la remuneración sería variable. En ese sentido se deben manejar porcentajes definidos a partir de otras experiencias. En el caso de PROEXPORT, por ejemplo, la remuneración variable es del orden del 10% del valor total del salario. Además se debe diseñar un 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 Brasileiro (referenciado en el siguiente pie de página) demuestra que es posible alcanzar buenos resultados a través de esta iniciativa. Los inspectores no tienen funciones de juez para determinar las faltas sino que deben identificar y buscar corregir la falta laboral o no pago con gestión de convencimiento y capacitación o concientización.

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

Sin embargo, puede resultar más eficaz diseñar los operativos a partir de acuerdos entre las entidades involucradas (DIAN y Policía Aduanera, por ejemplo) y los empresarios. Esto es útil siempre y cuando se cuente con un sistema de información que permita hacer inspecciones en línea con diferentes fuentes de información pública y privada, y se impongan las sanciones respectivas las cuales deben tener efecto inmediato. El hecho socializar los operativos conllevaría a que los empresarios y trabajadores contaran con determinado tiempo para formalizar su actividad. Por lo tanto, en caso de no hacerlo la sanción debe ejecutarse tanto para generar credibilidad en la acción del Estado, como para enviar señales convincentes sobre las labores de inspección y sanción a los empresarios formales⁸.

La segunda estrategia consiste en la **creación de grupos de inspectores dedicados a abordar los problemas específicos del Sector**, ejemplo el sacrificio informal de carne o el expendio de carne caliente, inspección que estaría a cargo de la Policía Sanitaria (ver recomendación creación Policía Sanitaria). En estos grupos los inspectores serían evaluados por el rendimiento individual, así como la habilidad del grupo de inspectores para direccionar los problemas del sector. El objetivo de la inspección debe superar el modelo inspección-sanción, e incluir formas en que la inspección puede ayudar abordar el problema relacionado con el cumplimiento de normas laborales, pago de contribuciones a la seguridad social o temas sanitarios.⁹ Esta ayuda se puede concretar en: divulgar y explicar los programas del gobierno y entidades privadas, e informar y explicar los procesos a través de los cuales el empresario puede formalizar su actividad. Lo que se espera de esta estrategia es que la inspección de la policía sanitaria ayude a redireccionar la situación de informalidad con otras entidades como cámaras de comercio, Ministerio de Trabajo o el INVIMA, para que estas últimas ejerzan su rol en pro de la formalización.

4.3 Plan de Acción Sectorial

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

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

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

⁹ PIRES, Roberto. Governing Regulatory Discretion: Innovation, Performance and Accountability in Two Models of Labor Inspection Work. In: REGULATING FOR DECENT WORK CONFERENCE, 2009, Geneva, 8-10 July 2009. [paper presented...] Geneva, 2009.

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

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

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

2. Inclusión del sistema de trazabilidad de la industrial y comercialización de productos cárnicos al Programa IDENTIFICA					
Descripción: Existe un problema de informalidad productiva en la medida en que existen pequeños hatos no registrados ante las autoridades sanitarias en el Registro Sanitario de predios Pecuarios (RSPP). Si bien el nuevo programa de trazabilidad, IDENTIFICA, busca subsanar estos problemas, este último se centra inicialmente en la producción primaria o cría de ganado y dentro de sus objetivos a corto plazo no pretende cubrir toda la cadena productiva del sector incluyendo frigoríficos y sus canales de comercialización.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Inclusión del sistema de trazabilidad de la industrial y comercialización de productos cárnicos al Programa IDENTIFICA	Creación de un comité de implementación, liderado por el Ministerio de Agricultura, en donde participen representantes del ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, PTP, FEDEGAN y demás gremios del sector. Este comité tendría como función definir el plan de acción, a cargo del ICA, que busque fortalecer el proceso de trazabilidad grupal.	Enero 2015	Ministerio de Agricultura, apoyan el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, FEDEGAN, ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, DIAN y ANDI.	El costo esperado de esta estrategia es de \$20.000 millones de pesos.	a. Número de cabezas de ganado registradas en el Sistema b. Número de hatos o explotaciones ganaderas registrados c. Número de Guías Sanitarias de Movilización expedidas d. Número de transportadores registros e. Número de frigoríficos formales registrados f. Número de expendios a nivel nacional formalmente registrados g. Número de puntos de atención ICA e INVIMA registrados
	Definir el plan de acción, a cargo del ICA, que busque fortalecer el proceso de trazabilidad grupal, enfocándose a integrar, alinear y sistematizar el Registro de Hierros a nivel nacional en el programa IDENTIFICA permitiendo su registro y verificación en línea, integrar y sistematizar el Registro Sanitario de Predios Pecuarios dentro del Programa, permitiendo el registro de predios en línea y la sistematización de la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) a través del programa IDENTIFICA.				
	Definición y desarrollo del plan de acción, a cargo del ICA, que busque fortalecer el proceso de trazabilidad individual buscando la sistematización de la Guía Sanitaria de movilización Interna en el programa IDENTIFICA, la capacitación a ganaderos y agentes que participan en la identificación grupal e individual del animal y un plan de capacitación y difusión, complementado con Mesas de Ayuda para el ganadero, las cuales pueden operar a través de los puntos de atención del ICA y un call-center especializado.				
	Definición y desarrollo del plan de acción, a cargo del INVIMA, que busque fortalecer el programa de trazabilidad individual de la industria, para lo cual se requiere identificar e implementar la tecnología disponible para el proceso de trazabilidad individual de la industria, llegando a frigoríficos de todas las clases, diseño de				

	herramientas para el control, Designar de un ente privado o público que monitoree el proceso de trazabilidad y desarrollo de auditorias de funcionamiento según un Protocolo de Cumplimiento del sistema				
	Diseño e implementación del Registro de Intermediarios de la Cadena Cárnica, a cargo del Ministerio de Agricultura				
	Definición y desarrollo del plan de acción, a cargo del Comité principal de implementación, que busque el diseño y desarrollo de canales electrónicos de comunicación que permitan el flujo constante y reciproco de información entre entidades de vigilancia y control a través del sistema IDENTIFICA				

3. Creación del delito de reincidencia en sacrificio de carne bovina y producción de productos cárnicos sin cumplimiento de registro sanitario por parte del INVIMA					
Descripción: El incumplimiento de manera consiente de una orden administrativa que ordena el cierre de un establecimiento de producción de productos cárnicos o expendio de los mismos, no tiene una consecuencia penal. Con base en lo anterior, se hace necesario darle más herramientas a las autoridades frente a la reincidencia por parte de empresarios informales a la hora de desarrolla actividades de sacrificio de ganado en establecimientos que no cuentan con un concepto favorable por parte del INVIMA. Por tal motivo, el grupo consultor recomienda que las actividades reincidentes de sacrificio informal y abiertamente retardoras de las disposiciones administrativas de las autoridades sanitarias, debe ser considerada como una ilegalidad y por lo tanto debe ser creado un delito en los términos propuestos a continuación.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Creación del delito de reincidencia en sacrificio de carne bovina y producción de productos cárnicos	Crear un delito que permita disuadir a quienes habiéndoles sido cerrado el establecimiento por no cumplimiento de medidas sanitarias, abran operaciones de sacrificio o expendio de carne y otros productos alimenticios, considerándose un delito contra la Salud Pública.	Marzo 2014	Ministerio de Salud, apoyan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y la Dirección General de la Policía Nacional.	El costo esperado de esta estrategia es \$0.	Radicación de la propuesta de creación del delito a marzo del 2014.
	Presentar esta recomendación en la legislatura del 2014				

4. Fortalecimiento del Modelo de Cooperativismo.					
Descripción: Uno de los grandes retos del empresario formal e informal del sector es el poder operar bajo un modelo de cooperativismo, el cual permita unir fuerzas logrando mayores niveles de productividad y competitividad e impulsando el proceso de formalización del sector de carne bovina en Colombia. Del mismo modo, base la necesidad de profesionalizar y dar estatus a las actividades propias del campo, en particular a la ganadería, formalizando al pequeño ganadero a través de un cambio de visión de familia a empresa familiar haciendo énfasis en los beneficios que traería para este micro empresario ganadero el formalizar su operación a través del modelo de cooperativismo.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecimiento del Modelo de Cooperativismo	Creación de un Comité de Apoyo liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en donde participen representantes del ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, FEDEGAN, ANDI, SIC, MCIT, COONFECOP, Finagro y Banco Agrario	Enero 2014	Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, FEDEGAN, ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, ANDI, COONFECOP, Finagro, Banco Agrario.	El costo esperado de implementación por cooperativa es de \$500 a \$1.500 millones de pesos dependiendo el número de asociados	a. Número de agremiaciones puestas en marcha b. Número de miembros por agremiación c. Nivel de activos y ventas por agremiación
	Diseño e implementación de un estudio sectorial que permita conocer buenas prácticas y experiencias de cooperativas agrícolas existentes.				
	Análisis e implementación de mecanismos de financiamiento que le permitan a los afiliados el pagar la cuota de afiliación o subsidiar esta cuota permitiendo la participación de ganaderos que no cuenta con los recursos para hacerlo.				
	Desarrollo de un plan estratégico, que busque mapear mecanismos de apoyo para la transferencia de tecnología y su integración al modelo de cooperativismo, apoyando a gremios ganaderos para que se afilien y unan esfuerzos.				
	Desarrollo de un plan de acompañamiento o plan padrino con entidades gubernamentales y agremiaciones existentes, las cuales han de acompañar y respaldar el proceso de cooperativismo.				
	Estudio e implementación de modelos de financiamiento para la puesta en marcha de agremiaciones y cooperativas, ya sea a través de líneas de redescuento Finagro, o créditos del Banco Agrario.				
	Análisis y desarrollo de un plan de distribución y comercialización de la carne en canal, sus partes y productos cárnicos, para ser desarrollado por las agremiaciones o cooperativas que deseen llegar con marca propia al consumidor final.				

5. Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva - INVIMA					
Descripción: El trabajo de campo desarrollado por DATEXCO permite identificar la fuerte percepción negativa que tienen tanto empresarios formales como informales sobre los costos, trámites y requisitos propios de la formalización, los cuales se han convertido en obstáculos para la formalización del sector. Del mismo modo, tanto empresarios formales como informales consideran que la disminución de costos asociados a la formalización, la reducción en las exigencias de la ley frente al pago de permisos y costo de trámites motivaría su formalización. Con base en lo anterior, el grupo consultor recomienda la creación e implementación de un comité sectorial que busque dar solución los cuellos de botella en trámites y procedimientos propios del INVIMA con fin de eliminar trámites dispendiosos y costos de implementación; facilitando un eventual proceso de formalización por parte del empresario informal del sector.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva - INVIMA	Análisis de la inversión necesaria y trámites a cargo del micro y pequeño empresario del sector para lograr la certificación de los frigoríficos e industria cárnica por parte del INVIMA	Enero 2014	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e INVIMA, apoyan, Finagro, Banco Agrario, agremiaciones de empresarios del sector cárnico.	De los 16 mil millones que el INVIMA ya destina para la adquisición de equipos y elementos, materiales e insumos para laboratorios (2014), se ha de destinar \$1.500 millones para la adecuación de 10 oficinas adicionales para contrarrestar los problemas de informalidad productiva del eslabón secundario o sacrificio de ganado.	a. Aumento en el número de empresarios certificados por el INVIMA b. Creación de un grupo técnico de apoyo INVIMA c. Número de créditos líneas de redescuento efectivamente desembolsados d. Número de convenios de transferencia de tecnología e. Número de convenios internacionales de cooperación firmados bajo el marco de los TLC que operan actualmente opera.
	Ampliación de la red de oficinas y centros de apoyo por parte del INVIMA, en donde cualquier ciudadano o empresario que requiera apoyo por parte de la institución pueda acceder de forma rápida y ágil. Estas oficinas adicionales a las 9 que actualmente operan deben ser suministradas por las entidades territoriales de salud y el INVIMA deberá colocar funcionarios capacitados y el equipo necesario.				
	Desarrollo de un plan de apoyo UNO A UNO en donde el INVIMA preste apoyo técnico, a través del SENA, a empresarios informales que no cumplen con la normativa técnica pero que están dispuestos a invertir en su negocio para ser certificados.				
	Creación de una línea de recursos no reembolsables INNpula dirigida a los empresarios del Sector. Esta línea debe estar diseñada para el fortalecimiento del sector a través del desarrollo de nuevos productos y servicios innovadores. Esta propuesta no esta encaminada directamente a la formalización del empresario sino al aumento de la productividad del empresario.				
	Diseño e implementación de un plan de apoyo en la transferencia de tecnología por medio del SENA, FEDEGAN, ACINCA, ASOCARNICAS, Frigoríficos de Colombia y otros gremios del sector.				
	Finalmente, buscar mecanismos de cooperación internacional a través de tratados de libre comercio, los cuales siempre cuentan con un capítulo de cooperación y fortalecimiento de capacidades comerciales. Esta cooperación buscará el fortalecimiento institucional del ICA, INVIMA, Secretaria de Salud, etc., en el fortalecimiento de los sistemas de control y trazabilidad.				

Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva – Secretaria de Salud					
Descripción: El trabajo de campo desarrollado por DATEXCO permite identificar la fuerte percepción negativa que tienen tanto empresarios formales como informales sobre los costos, trámites y requisitos propios de la formalización, los cuales se han convertido en obstáculos para la formalización del sector. Del mismo modo, tanto empresarios formales como informales consideran que la disminución de costos asociados a la formalización, la reducción en las exigencias de la ley frente al pago de permisos y costo de trámites motivaría su formalización. Con base en lo anterior, el grupo consultor recomienda la creación e implementación de un comité sectorial que busque dar solución los cuellos de botella en trámites y procedimientos propios de la Secretaría de salud con fin de eliminar trámites dispendiosos y costos de implementación; facilitando un eventual proceso de formalización por parte del empresario informal del sector.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Disminución de trámites y requisitos para la formalización productiva - Secretaria de Salud	Desarrollo de un plan de apoyo UNO A UNO en donde la Secretaria de Salud preste apoyo técnico a empresarios informales que no cumplen con la normativa técnica pero que están dispuestos a invertir en su expendio para ser certificados. Actualmente, las secretarías de salud no tienen como función el apoyo técnico a los empresarios, no obstante esta recomendación busca que el ente de control y vigilancia apoye activamente al empresario brindando acompañamiento técnico.	Enero 2014	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Salud, apoyan ANDI, ACOPI, FENALCO, Secretarías de Salud, Finagro, Banco Agrario, agremiaciones de empresarios del sector cárnico.	El costo esperado de implementación de esta recomendación será financiado por el presupuesto del ente territorial del cual depende la Secretaría de Salud.	a. Aumento en el número de empresarios certificados por las Secretarías de Salud departamentales y municipales. b. Creación de un grupo técnico de apoyo Secretaria de Salud c. Número de créditos líneas de redescuento efectivamente desembolsado d. Número de convenios de transferencia de tecnología
	Desarrollar convenios con Bancóldex o el Banco Agrario para facilitar el acceso al crédito de estos empresarios que están contando con apoyo técnico por parte de la Secretaria de Salud y que se encuentran dentro de un proceso de formalización.				
	Creación de una línea de recursos no reembolsables INNpula dirigida a los empresarios del Sector. Esta línea debe estar diseñada para el fortalecimiento del sector a través del desarrollo de nuevos productos y servicios innovadores. Esta propuesta no esta encaminada directamente a la formalización del empresario sino al aumento de la productividad del empresario.				
	Diseño e implementación de un plan de apoyo en la transferencia de tecnología por medio del SENA, FEDEGAN, ANDI, ACOPI y otros gremios del sector.				

6. Desarrollo de una campaña de comunicación en pro del consumo de carne de calidad					
Descripción: Desarrollo de una campaña de comunicación en donde no solamente se promueva el consumo de carne bovina sino que además se le explique al consumidor los riesgos asociados al consumo de carne "caliente" que no cumpla con los requisitos de calidad e inocuidad del producto. Este tipo de campañas no son nuevas, pues FEDEGAN ha logrado a través de un gran esfuerzo financiero promover el consumo de carne en Colombia; no obstante además de impulsar el consumo es necesario concientizar al consumidor sobre la necesidad de demandar carne de calidad.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Desarrollo de una campaña de comunicación en pro del consumo de carne de calidad	Creación de un Comité Pro Consumo de Carne de Calidad, por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyado por las diferentes agremiaciones del sector tales como FEDEGAN, ACINCA, FENALCO, ANDI y el Ministerio de Salud	Enero 2014	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyan Ministerio de Agricultura, Agremiaciones del sector.	El costo esperado de implementación de las estrategias de comunicación se estima en \$3.000 millones	a. Aumento del consumo de carne y productos cárnicos en expendios formales. b. Aumento en el número de establecimientos formales registrados ante la Secretaría de Salud.
	Fortalecer el consumo de carne de calidad por parte del consumidor a través de campañas masivas de comunicación.				
	Capacitar a fameros en la normatividad vigente frente al expendio de carne, buscando además brindarles apoyo técnico por parte de las secretarías de salud y el SENA.				
	Diseñar estrategias para promover el consumo de carne en establecimientos que cumplan con los requisitos de calidad e inocuidad del producto a través de señales visuales que permitan conocer que expendios cuentan con un concepto favorable por parte de la Secretaría de Salud.				
	Diseñar campañas de educación sobre cortes, su manejo y procedencia de la carne. Así como, los beneficios de la trazabilidad.				
	Promover la venta de carne en puntos de venta de frigoríficos y cooperativas ganaderas.				

7. Fortalecer las instituciones públicas de vigilancia y control, particularmente el ICA, INVIMA, Secretaría de Salud y la, Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con el fin de mejorar el cumplimiento de la normatividad sanitaria.

Descripción: Gracias a la información de fuentes primarias, particularmente entrevistas con funcionarios públicos y privados se evidencia una desarticulación institucional entre los entes de control, autoridades sanitarias, tales como el ICA, INVIMA, las Secretarías de Salud y al SIC, lo cual se genera por la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes agentes de control, ministerios y entidades nacionales que tienen a cargo la regulación del sector; así como problemas en la definición, operación y aplicación de funciones y competencias entre las entidades de orden nacional.

Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Fortalecer las instituciones públicas de vigilancia y control, particularmente el ICA, INVIMA, Secretaría de Salud y la, Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Reactivación de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano.	Enero 2014	Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (MADR), apoyan ICA, INVIMA, Ministerio de Salud, Ministerio de la Tecnologías, de la información y las Telecomunicaciones y Secretarías de Salud.	El costo esperado de implementación de los mecanismos de comunicación e interrelación entre las instituciones de control y vigilancia se estima entre \$15.000 y \$50.000 millones.	a. Diseño e implantación de la herramienta tecnológica para la vigilancia y control de la cadena productiva. b. Número de trámites radicados en la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS).
	La Comisión mencionada ha de desarrollar de un plan de contingencia, así como un plan de acción a largo plazo, para la implementación de las medidas tecnológicas necesarias que busquen habilitar el acceso a la información por parte del ICA, INVIMA, Secretaría de Salud y SIC. Específicamente información relacionada con registros, operaciones, conceptos, y demás necesarios para las actividades de control. Se recomienda el uso de una plataforma on-line que este atada a la plataforma IDENTIFICA.				
	Alineación de la plataforma con el programa Gobierno en Línea.				
	Creación de la Ventanilla Única de Registro y Control Sanitario (VURCS) donde se integre INVIMA ICA, secretarías departamentales y municipales de salud y la SIC, para que de cara al ciudadano se constituya como la única ventanilla de trámites y permisos, generando control y facilidad de trámites. Estas ventanillas pueden operar en las instalaciones de las oficinas regionales del ICA o en las mismas alcaldías.				

8. Creación de la Policía Sanitaria

Descripción: El equipo de trabajo considera que se hace necesario crear un plan piloto de POLICÍA SANITARIA encargada y especializada en el cumplimiento de requisitos de esta naturaleza como apoyo a decisiones adoptadas por las autoridades sanitarias en cualquiera de los eslabones y que tenga como función principal el “enforcement” de las decisiones que estas agencias sanitarias adopten en este sentido.					
Estrategia propuesta (recomendación)	Acciones	Fecha de Implementación	Responsables	Costo (\$)	Herramientas de Seguimiento
Creación de la Policía Sanitaria	Se propone iniciar un plan piloto con 50 efectivos, capacitados por las autoridades sanitarias y de protección a la propiedad industrial (INVIMA, ICA Y SIC) para que puedan cumplir sus funciones técnicas.	Enero 2014	Policía Nacional, apoya Ministerio de Agricultura, ICA, INVIMA, Superintendencia de Industria y Comercio.	Frente a la capacitación por parte de los funcionarios del INVIMA, ICA Y SIC, el costo de implementación es \$0.	a. Número de policías operando bajo el esquema de policía sanita b. Número de operativos desarrollados de vigilancia y control

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, M. (2011) SINIGAN como herramienta de trazabilidad y apoyo en programas de certificación y calidad para sistemas de pequeños productores de leche en Colombia. Sistema Nacional de identificación e información del Ganado Bovino – SINIGAN. Disponible en:
- Castañeda, A. (2012) Universidad Nacional de Colombia - Ministerio del Trabajo - Estructura del Mercado Laboral Rural de Colombia y el Desarrollo de Políticas Activas. Versión no publicada facilitada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2012) Boletín de Prensa, en la web en:
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/sacrificio/bol_sacrif_IVtrim11.pdf
- FEDEGAN (2011). La Ganadería Colombiana y las Cadenas Láctea y Cárnica. Cifras de Referencia Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana PEGA 2019
- FEDEGAN (2013) Informe de Gestión y Estados Financieros 2012.
- Fundación DIS (2012). Construcción de Estrategias Sectoriales de Responsabilidad Social que contribuyan a la transformación productiva del país en sectores del Programa de Transformación Productiva.
- Guarín, A. (2008). Carne de Cuarta para Consumidores de Cuarta. *Revista de Estudios Sociales* No. 29., 104-119.
<http://www.icar.org/Documents/Santiago%202011/Papers/Blanco%20Rincon.pdf>
- Instituto Colombiano Agropecuario ICA (2013). El ICA lanzó nuevo Programa de Identificación e Información “IDENTIFICA”. En la web en:
<http://www.ica.gov.co/Noticias/Pecuaria/2013/El-ICA-lanzo-nuevo-Programa-de-Identificacion-e-In.aspx>
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA (2012) Carta dirigida al Programa de Transformación Productiva, Harry Alberto Silva, Director de Alimentos y Bebidas, Bogotá.
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (2013). Plantas de Alimentos Certificadas. En la web en:
http://www.invima.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1001&Itemid=371
- Jiménez, Y. (2012) Sector Cárnico Bovino, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Septiembre 2012. en la web en: www.cadenacarnicabovina.org.co
- McMillan, M. y Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. NBER Working Paper, Número 17143.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Abril de 2013). ICA inicia operación del sistema de identificación del ganado y bajan costos para ganaderos. En la web en:
<http://www.ica.gov.co/Noticias/Pecuaria/2013/ICA-inicia-operacion-del-sistema-de-identificacion.aspx>
- Pinedo, F. (2010). Proyecto de Formalización de la Cadena Cárnica. En la web en:
http://portal.FEDEGAN.org.co/pls/portal/docs/PAGE/FNG_PORTLETS/NOTICIASY COMUNICADOS/DOCUMENTOS/2011_09_30_PROYECTO%20FORMALIZACION%20D3N%20CADENA%20CARNICA%20DIC%202010.PDF
- Sánchez, F. y Álvarez, O. (2011). La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009. Diagnóstico y propuestas de política. Documentos CEDE, Universidad de Los Andes, Número 36.