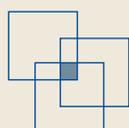


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013

El empleo informal no agrícola en Colombia ha disminuido de aproximadamente 58% en 2009 a 55% en 2013. A ello han contribuido un favorable ciclo económico, que estuvo acompañado de generación de empleo, y factores institucionales como la creación del Sistema Nacional de Mipymes, los Acuerdos de Formalización Laboral y el Plan de Acción para los Derechos Laborales, además de programas como “Colombia se formaliza”, que han impulsado la formalización empresarial y laboral.



Índice

Presentación	3
1. Desempeño reciente de la economía y del mercado de trabajo en Colombia	4
2. Evolución de la informalidad laboral y empresarial 2009-2013	5
3. Algunos factores que contribuyeron a reducir el empleo informal	7
3.1 Crecimiento económico	7
3.2 Factores institucionales	8
4. A modo de conclusión	11

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

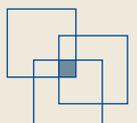
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. Desempeño reciente de la economía y del mercado de trabajo en Colombia

En la última década, el crecimiento de la economía colombiana ha mostrado un importante dinamismo, con un promedio anual de 4,3% en el periodo 2001-2012 y un aumento por encima del 6,6% durante 2006, 2007 y 2011. El crecimiento en esta década, que ha superado al experimentado en las del noventa (2,8%) y ochenta (3,6%), le permitió al país resistir razonablemente bien la crisis financiera internacional de 2009 –año en el que aumentó 1,7%–, así como también al posterior escenario de crisis en la zona del euro y al de menor expansión en EE.UU. y China de los últimos años.

Gráfico 1: Colombia: Crecimiento económico 1991 – 2013
(en variaciones % anuales promedio para cada subperiodo)



Fuente: Elaboración propia según IMF (2013)¹.

Los beneficios del auge de los productos básicos, las mejores condiciones de seguridad y el fortalecimiento de las políticas monetarias y fiscales, con objetivos explícitos de inflación y metas de déficit fiscal,² han propiciado el vigoroso crecimiento económico observado en la última década. Incluso luego de la crisis, la economía recuperó su impulso y ascendió a tasas por encima del 3,5%, apoyada en el auge del sector minero, el fuerte aumento de los precios internacionales, el consumo privado y la inversión³.

Los indicadores sociales también evolucionaron favorablemente. Entre 2002 y 2013, el PIB per cápita creció 44,2% en términos reales, y la tasa de pobreza se redujo significativamente de 49,7% a 30,6%, producto del crecimiento económico y de políticas sociales asociadas a un sistema tributario más eficaz y a una mayor solvencia fiscal. Entre 2010 y 2013 también se redujo, aunque en menor medida, la desigualdad en los ingresos personales, que pasaron de 56 a 53,9 puntos en el coeficiente GINI⁴. Sin embargo, la participación de las remuneraciones en el PIB se mantiene entre las más bajas de la región⁵.

El mercado de trabajo, por su parte, registró un crecimiento del empleo de aproximadamente 5,3 millones de trabajadores entre los años 2001 y 2013, en particular en los sectores de servicios no transables (comercio minorista, hotelería y restauración, así como financiación, seguros y bienes raíces)⁶. El producto por trabajador creció alrededor de 26,4% en términos reales, y la tasa de desempleo abierto se ubicó entre 8% y 12% a nivel nacional a lo largo de 2013, una de las tasas más altas en la región.

1 IMF (2013). World Economic Outlook Database. Octubre de 2013.

2 Fedesarrollo (2012). "Prospectiva Económica". Bogotá, Colombia.

3 OECD (2013). "Estudios Económicos de la OECD Colombia. Evaluación Económica. Visión General".

4 DANE (2013). "Boletín de pobreza monetaria y multidimensional 2013".

5 CEPAL (2012). "Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada de desarrollo". Trigésimo cuarto periodo de sesiones. San Salvador. El Salvador.

6 OECD (2013). "Estudios Económicos de la OECD Colombia. Evaluación Económica. Visión General".

2. Evolución de la informalidad laboral y empresarial 2009-2013

Independientemente de las diferencias metodológicas, todos los indicadores de informalidad laboral muestran una incidencia ligeramente menor en 2013 con respecto a 2009. Siguiendo los criterios de medición⁷ del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para cifras nacionales, la informalidad laboral pasó de 64,1% a 62,2% entre el primer trimestre de 2009 y el de 2013. Por otro lado, el porcentaje de ocupados afiliados al sistema de pensiones, indicador de informalidad para el Ministerio de Trabajo, se redujo de 68,1% a 65,5% en similar periodo.

Cuadro 1: Colombia: Informalidad laboral 2009 – 2013 (en % del empleo total y empleo total no agrícola)

Periodo	Total Nacional (%)		Total Nacional No Agrícola (%)			PILA (miles)
	DANE	No cotiza a pensión	DANE	No cotiza a pensión	OIT	
2009-1	64,1	68,1	59,0	62,5	57,5	n.d.
2009-2	63,7	68,0	59,5	63,5	57,4	n.d.
2009-3	63,2	67,3	58,1	61,7	56,3	n.d.
2009-4	64,7	69,3	60,0	64,1	58,6	9.348
2010-1	63,8	68,0	59,0	62,6	57,2	9.470
2010-2	63,1	67,3	58,8	62,7	57,0	9.639
2010-3	63,2	68,1	58,7	63,2	57,7	9.767
2010-4	63,8	68,7	59,0	63,7	58,1	9.881
2011-1	63,4	67,7	58,5	62,4	56,4	10.030
2011-2	62,9	67,2	58,5	62,8	56,8	10.200
2011-3	62,2	67,0	57,4	62,2	55,6	10.352
2011-4	63,7	69,5	58,8	64,2	58,1	10.525
2012-1	62,7	66,9	58,0	61,7	56,1	10.680
2012-2	62,6	66,7	58,4	62,3	56,6	10.850
2012-3	62,4	66,4	57,9	61,3	56,1	10.971
2012-4	63,1	67,5	58,5	62,3	57,0	11.087
2013-1	62,1	65,5	57,3	60,0	55,2	n.d.
2013-2	61,0	64,1	56,7	59,0	55,0	n.d.
2013-3	60,6	n.d.	n.d.	n.d.	53,7	n.d.
2013-4	62,1	n.d.	n.d.	n.d.	55,4	n.d.

Fuente: Farné (2013) en base a Encuesta Nacional de Hogares del DANE y al Sistema Estadístico de Información Laboral del Ministerio de Trabajo. Nota: Los datos de 2012-4 para el PILA solo incluyen los meses de octubre y noviembre.

Si excluimos al sector agrícola, podemos encontrar un comportamiento similar. A inicios de 2009, cerca de 58% de la PEA ocupada no agrícola tenía un empleo informal (siguiendo la definición de empleo informal⁸ de OIT), porcentaje que se redujo alrededor de 55% en similar periodo del año 2013. Además, la reducción del empleo informal en los últimos años se produjo en todos sus componentes. Por ejemplo, el porcentaje de empleo informal no agrícola en el segundo trimestre de 2012 estuvo conformado por un 47,3% de empleo informal en el sector formal, un 5,6% de empleo informal en el sector informal y un 3,6% de empleo informal proveniente del trabajo doméstico.

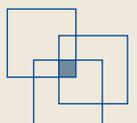
Cuadro 2: Colombia: Componentes del empleo informal no agrícola 2009 – 2012 (en % del empleo total no agrícola)

	2009-2	2010-2	2011-2	2012-2
Empleo informal no agrícola	57,4	57,0	56,8	56,6
En sector informal	47,5	47,7	47,6	47,3
En sector formal	5,9	5,5	5,5	5,6
En servicio doméstico	4,0	3,7	3,6	3,6

Fuente: SIALC OIT en base a Encuesta Nacional de Hogares.

7 Se remiten a la Resolución de la 15ª CIET (OIT, 1993) y se fundamentan en los criterios de tamaño del establecimiento, categoría ocupacional y nivel educativo de los trabajadores.

8 Para una discusión más detallada sobre la definición de empleo informal, ver OIT (2012) *Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment*. Ginebra: OIT.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Es importante resaltar que la informalidad afecta en mayor medida a trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos y trabajadores familiares auxiliares, sectores que concentran el 71,8% del empleo informal no agrícola.

Cuadro 3: Colombia: Empleo informal no agrícola según categoría ocupacional, promedio anual 2012 (en % del empleo total no agrícola y en % de cada categoría)

Categoría Ocupacional	% del empleo informal	Tasa de Informalidad
Categoría Ocupacional	100,0	56,6
Asalariados y empleadores	27,9	31,7
Empresas de 1 a 10 trabajadores	22,3	66,4
Empresas de más de 10 trabajadores	5,7	10,4
Independientes	58,7	77,8
Servicio Doméstico	6,5	82,4
Trabajador Familiar Auxiliar	6,6	100,0
Otros	0,2	98,6

Fuente: SIALC OIT en base a Encuesta Nacional de Hogares.

En este periodo creció significativamente el número de trabajadores registrados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Entre el último trimestre de 2009 y el de 2012, este número se incrementó en más de 1,7 millones de personas. Asimismo, el número de trabajadores contribuyentes al sistema de salud tuvo un aumento de 23,5% entre 2007 y 2012, al pasar de aproximadamente 8,3 millones a alrededor de 10,2 millones. Algo similar ocurrió, en el mismo periodo, con el número de cotizantes al sistema de pensiones, que pasaron de cerca de 5,2 millones a casi 6,5 millones, lo cual refleja un incremento de 24,3%.

La informalidad empresarial en Colombia también se ha reducido, y lo ha hecho a mayor velocidad que la informalidad laboral. Puesto que se considera negocio formal a aquel que mantiene una contabilidad o bien un registro mercantil, se recolectó información nacional sobre establecimientos ubicados en el área urbana y vinculados a los sectores comercio, servicios e industria, para determinar los que cumplían con aquellos registros. Así, se estima que entre 2007 y 2012, el porcentaje de negocios que mantenían una contabilidad pasó de 53,1% a 77,3%, mientras que la proporción de establecimientos provistos de registro mercantil pasó de 45,1% a 69,7%. En base a información ofrecida por la Encuesta de Hogares, se sabe que una situación semejante se produce en las cifras nacionales, aunque la disminución de la informalidad es menos acelerada o, incluso, se observa un comportamiento opuesto, como es el caso del requisito de llevar la contabilidad del negocio.

Cuadro 4: Colombia: Informalidad empresarial, 2007 - 2012

Periodo	Encuesta a Establecimientos (Nacional Urbano)		Encuesta a Hogares (Nacional, empleadores y cuenta propia con negocio)		
	No lleva contabilidad (%)	No tiene Registro Mercantil (%)	No lleva contabilidad (%)	No tiene Registro Mercantil (%)	No lleva contabilidad y No tiene Registro Mercantil (%)
2007 - 1	48,2	56,9	n.d	n.d	n.d
2007 - 2	46,4	58,5	n.d	n.d	n.d
2007 - 3	47,4	58,4	n.d	n.d	n.d
2007 - 4	46,9	54,9	n.d	n.d	n.d
2008 - 1	47,0	64,3	n.d	n.d	n.d
2008 - 4	45,1	55,5	n.d	n.d	n.d
2009 - 1	49,6	63,9	n.d	73,7	n.d
2009 - 2	43,8	58,3	76,3	73,5	61,4
2009 - 3	45,1	55,0	76,3	72,7	61,7
2009 - 4	41,5	56,0	75,0	71,1	58,9
2010 - 1	42,5	61,5	73,6	68,2	57,3

9 Isaza (2014). Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas en Colombia.

Periodo	Encuesta a Establecimientos (Nacional Urbano)		Encuesta a Hogares (Nacional, empleadores y cuenta propia con negocio)		
	No lleva contabilidad (%)	No tiene Registro Mercantil (%)	No lleva contabilidad (%)	No tiene Registro Mercantil (%)	No lleva contabilidad y No tiene Registro Mercantil (%)
2010 - 2	41,8	53,7	76,5	69,2	59,8
2010 - 3	39,4	51,6	76,1	66,5	56,2
2010 - 4	39,2	57,1	81,0	68,2	60,7
2011 - 1	n.d	n.d	80,8	65,9	58,6
2011 - 2	n.d	n.d	79,0	65,8	57,2
2011 - 3	n.d	n.d	75,7	62,9	53,0
2011 - 4	n.d	n.d	76,2	66,6	56,0
2012 - 1	n.d	n.d	76,0	65,5	53,9
2012 - 2	n.d	n.d	78,2	62,7	53,4
2012 - 3	n.d	n.d	80,8	63,8	56,2
2012 - 4	22,7	30,3	78,2	64,6	55,0
2013 - 1	n.d	n.d	80,2	60,3	53,0
2013 - 2	n.d	n.d	80,3	61,7	54,9

Fuente: Farné (2013) en base a Encuesta de Establecimientos del DANE.

3. Algunos factores que contribuyeron a reducir el empleo informal

La reducción del empleo informal observada en los últimos años en Colombia obedece a la combinación del crecimiento económico y a las iniciativas legislativas y reformas institucionales implementadas.

3.1 Crecimiento económico

El dinamismo económico consolidado en los últimos años ha contribuido a la reducción del empleo informal. Entre 2001 y 2013, el producto por trabajador creció un 26%, lo que representa un aumento cercano al 2% anual. Al mismo tiempo, los indicadores de empleo informal muestran una tendencia decreciente, aunque no goza de la celeridad con la que se ha reducido la pobreza, por ejemplo. Esto se debe a que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la formalización del empleo.

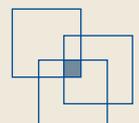
El crecimiento de la economía colombiana ha sido impulsado últimamente por sectores de actividad de alta productividad y uso intensivo del capital, pero que adolecen de baja absorción de puestos de trabajo formales y bajos eslabonamientos sectoriales, como el caso de la actividad minera¹⁰.

Lo mismo se observa al analizar la estructura productiva según estratos, ya que el estrato de alta productividad concentra gran parte del producto y poco porcentaje de la mano de obra, mientras que los estratos con niveles muy bajos de productividad concentran a la mayoría de los ocupados del país.

Cuadro 5: Colombia: Participación en PIB y Empleo por estratos (%), 2011 y Crecimiento anual PIB, 2008 - 2012

	Crec. Anual PIB 2008-2012	PIB 2011	Empleo 2011
Productividad Alta	1,6	34,0	9,6
Electricidad, gas y agua	0,8	4,0	0,6
Explotación de minas y canteras	3,1	8,4	1,2
Establecimientos financieros	1,2	21,6	7,8
Productividad Media	0,7	29,1	27,2
Construcción	1,2	7,0	5,8
Industria manufacturera	0,2	13,9	13,0

¹⁰ OECD (2013). "Estudios Económicos de la OECD Colombia. Evaluación Económica. Visión General".



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

	Crec. Anual PIB 2008-2012	PIB 2011	Empleo 2011
Transporte y comunicaciones	1,0	8,2	8,3
Productividad Baja	0,8	36,9	63,2
Comercio, restaurantes y hoteles	1,0	13,3	26,4
Servicios	1,0	16,7	19,2
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	0,1	6,9	17,7

Fuente: OIT en base a SIALC y DANE.

Por esta razón, es importante analizar también la evolución de la informalidad según la estructura productiva y del empleo. Utilizando el producto por trabajador para clasificar a los estratos productivos, se realiza un ejercicio de descomposición, por estrato (alta, media y baja productividad), de los cambios en la informalidad en el periodo 2009-2012.

En dicho periodo, la tasa de empleo informal no agrícola se redujo aproximadamente un punto porcentual. Se estima que más del 90% de esta reducción se puede asociar a cambios en la tasa de informalidad al interior de los estratos productivos, mientras que un 6% estaría asociado a cambios en la estructura del empleo entre estratos. Asimismo, se encuentra que la mayor parte de la reducción de la tasa de informalidad asociada al cambio en la estructura del empleo se asocia a su factor estático. Es decir, gran parte del cambio en la estructura se asocia a la recomposición del empleo entre estratos.

Cuadro 6: Colombia: Descomposición del cambio en la tasa de empleo informal no agrícola, 2009 - 2012

	Variación	%
Cambio total	-0,0099	
Cambio intra-estratos	-0,0093	93,9%
Cambio en la estructura	-0,0006	6,1%
Estático	-0,0005	5,4%
Dinámico	-0,0001	0,8%

Fuente: OIT en base a SIALC y Encuesta Nacional de Hogares.

3.2 Factores institucionales¹¹

Desde el año 2000 se han aprobado varias iniciativas legislativas para crear nuevas instituciones y asignar mayores recursos con el fin de promover el emprendimiento y la formalización de las unidades productivas.

Entre 2000 y 2011, se aprobó la Ley 590, modificada luego por las leyes 905, 1151 y 1450, cuyo principal interés es el apoyo a las Mipymes. Para ello se creó el Sistema Nacional de Mipymes (integrado por los Consejos Regionales de Mipymes, el Consejo Superior de la Microempresa y el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa), con la función de proveer a las Mipymes de apoyo financiero y no financiero. Entre los instrumentos financieros, el Sistema cuenta con líneas de crédito y microseguros (a través de Bancoldex), garantías de crédito (a través del Fondo Nacional de Garantías), un fondo de capital semilla (Fondo Emprender), un fondo de modernización e innovación (Fondo iNNpulsa) y fondos privados.

Cuadro 7: Colombia: Iniciativas para promover la Formalización, 2000 - 2013

Año	Instrumentos	Descripción
2000	Ley 590	Ley Mipyme.
2004	Ley 905	Ley de promoción del desarrollo de la Mipyme.
2007	Ley 1151	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
2008	Ley 1233	Ley de promoción y desarrollo de la Mipyme.
2010	Ley 1429	Ley de Formalización y Generación de Empleo.

¹¹ Una discusión detallada de las políticas implementadas se puede encontrar en Isaza (2014) y Farné (2013).

Año	Instrumentos	Descripción
2011	Ley 1450	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
	Plan de acción para derechos laborales (TLC USA) Ruedas de servicios para la formalización	
2012	Ley 1607 Resolución 2272 Brigadas para la formalización Beneficios Económicos Periódicos Proyectos por sectores y regiones	Reforma Tributaria. Herramienta anterior a Ley 1610.
2013	Ley 1610 Ley 1636 Resolución 321 Decreto 2616 Decreto 721	Regula las inspecciones laborales y los acuerdos de formalización laboral. Mecanismo de Protección al Cesante. Requisitos para acuerdos de formalización laboral. Cotización de seguridad social por semanas o múltiplos. Obligación de afiliar al servicio doméstico en una caja de compensación familiar.
2014	Decreto 567	Red Nacional de Formalización Laboral

Fuente: Farné (2013) e Isaza (2014).

Adicionalmente, el Sistema maneja diferentes programas de apoyo a las Mipymes, como "Emprende Colombia" (procesos de innovación), "Colombia se formaliza" (beneficios en impuesto a la renta, seguridad social y pago o renovación de la matrícula mercantil), "Proyecto Delco" (fortalecimiento de mini-cadenas productivas), "Colombia compra eficiente" (acceso de Mipymes a procesos de licitación pública), "Compre colombiano" (promoción de microempresarios y sus productos) y "Exporta fácil".

Otro hito importante fue la aprobación de la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo, en el año 2010. Esta intenta aumentar los beneficios de la formalidad a través de los programas de desarrollo empresarial, y disminuir sus costos por medio de la reducción de trámites y la progresividad en el pago de algunos impuestos y contribuciones sociales, especialmente durante los primeros años de funcionamiento de las pequeñas empresas.

Ocho meses después de que estos incentivos entraran en vigencia, se constituyeron 173.782 nuevas empresas, 83,2% (144.523) de las cuales se acogió a los beneficios y ahorró 8 mil millones de pesos colombianos. De los 1,4 millones de empresas ya existentes, 87.043 recibieron la amnistía de la deuda por renovación de la matrícula mercantil, lo que generó un ahorro de 22 mil millones de pesos colombianos¹². A diciembre de 2012 se beneficiaron 424.197 empresas¹³. Además, el 99% de las 7.345 pequeñas empresas que se acogieron a estos beneficios entre 2011 y 2013 fueron nuevas empresas¹⁴. En cuanto al número de empleos formalizados, a marzo de 2013 esta cifra alcanzó los 121.908 trabajadores¹⁵.

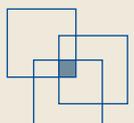
La reducción de la informalidad no solo se logra con un mejor desempeño de la economía y de las políticas de generación de ingresos, sino también con medidas que ayuden a seguir el cumplimiento de la legislación. En este sentido, además de supervisar la aplicación de la legislación laboral a través de la Inspección del Trabajo, recientemente se ha avanzado en la promoción de la formalización de las relaciones laborales, a través del establecimiento de los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) –dispuesto en la Ley 1610 y la Resolución 321 de 2013–, que previenen conductas contrarias a la formalización. Estos acuerdos permiten crear relaciones constructivas con los empleadores, quienes podrán deducir de sus impuestos el monto por concepto de salarios y aportes a la seguridad social que pagan por los trabajadores

¹² Domínguez (2011) "Impacto de la formalización empresarial en Colombia".

¹³ Farné (2013).

¹⁴ DIAN (2013) "Primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010, Cifras y estimación de costo fiscal del año gravable 2011".

¹⁵ Farné (2013), en base a información de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPPP).



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

que formalizan. Entre 2012 y finales de 2013 se suscribieron 32 AFL, lo que benefició a 25.962 trabajadores que hasta el momento laboraban bajo contratos inestables¹⁶.

Asimismo, con el fin de implementar el TLC con Estados Unidos, se suscribió el Plan de Acción para los Derechos Laborales, con el fin de proteger los derechos de los trabajadores colombianos y prevenir la violencia contra los sindicatos. Como resultado, el Ministerio de Trabajo contaba, a finales de 2013, con 3,6 inspectores por cada 100 mil trabajadores activos, muy cerca de la meta previamente establecida de 4,27 para el periodo 2010-2014. Además, se mejoró el proceso de inspección de las Empresas de Servicios Temporales (a diciembre de 2011, estaban en curso 20.980 investigaciones administrativo laborales y se habían emitido 4.112 sanciones). Por otro lado, en 2011 se incrementaron las sanciones para las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) –que realizan intermediación laboral indebida–, cuyo número se redujo de 4.307 en 2010 a 2.890 en 2012. Finalmente, en el Ministerio de Trabajo se implementó el Centro de Orientación y Atención Laboral (COLabora) para una mejor atención de quejas y reclamos. En la actualidad, este centro atiende mensualmente a más de 100 mil colombianos¹⁷.

En los últimos dos años han existido otras acciones conducentes a reducir la informalidad laboral y empresarial en Colombia, cuyos frutos se verán probablemente en los próximos años. En el marco del nuevo modelo de protección para la vejez impulsado por el Ministerio del Trabajo, se ha aprobado el Decreto 2616 (noviembre de 2013), que introduce la posibilidad de vincular a los trabajadores dependientes que laboren por periodos inferiores a un mes a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar. Igualmente, se ha creado el esquema flexible y voluntario de protección para la vejez, denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEP), dirigido a aquellas personas que perciben ingresos inferiores a un salario mínimo mensual y, por lo tanto, no pueden proyectar una pensión por el sistema general. Adicionalmente, fueron aprobados el Decreto 721, de abril de 2013, que estableció la obligación de afiliar a los trabajadores domésticos en cajas de compensación (poco más de dos meses después de que la norma entrara en vigencia, el número de trabajadores domésticos afiliados pasó de 8 mil a 22 mil)¹⁸; la Ley 1607 de Reforma Tributaria, cuyos alcances entraron en vigencia entre mayo de 2013 y enero de 2014; la Ley 1636 de 2013, que creó el mecanismo de protección al cesante y garantiza la protección social (acceso a la salud, cobertura para la pensión, subsidio familiar y acceso a los servicios de oferta y demanda del empleo y capacitación laboral) de los trabajadores en caso de quedar desempleados; y el decreto 567 de marzo de 2014, que busca estructurar la Red Nacional de Formalización Laboral.

Entre las nuevas iniciativas vinculadas a la formalización empresarial se encuentran las siguientes:

- (i) Brigadas para la formalización, cuyo objetivo es sensibilizar a las unidades productivas informales, brindar orientación y acompañamiento en el proceso de formalización, y ofrecer un paquete de servicios públicos y privados para la formalización (formación empresarial, líneas de crédito, etc.). Entre 2012 y 2013 se sensibilizó a 158.907 empresarios, de los cuales 57.733 decidieron formalizarse.
- (ii) Ruedas de servicios para la formalización, que reúnen en un solo lugar a todas las entidades involucradas en los trámites de formalización. Entre julio de 2011 y noviembre de 2013 se atendió a 4.943 empresarios y se gestionaron 2.254 trámites.
- (iii) Proyectos por sectores y regiones, que, además de apoyar con la formalización, buscan promover el encadenamiento productivo y el desarrollo de proveedores, como es el caso del proyecto "Hacia el Camino de la Formalización del Microempresario", con el que se sensibilizó, en 2012, a 6.851 empresarios. Más de 2 mil de estos empresarios avanzaron en sus etapas de desarrollo empresarial, y más de mil elaboraron un plan de saneamiento o recibieron certificaciones.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

(iv) Talleres de formalización empresarial para zonas y sectores específicos. A mediados de 2013 ya se habían sensibilizado 1.522 empresarios en 16 ciudades.

Asimismo, se están apoyando las estrategias sectoriales de formación, profesionalización y formalización en los sectores agrícola (plan de acción para la generación de empleo y la formalización), construcción (firma del pacto por la formalización con la Cámara Colombiana de Construcción), minería (programa nacional de formalización minera, cooperación técnica internacional para la formación para el trabajo y convenio con riesgos laborales) y transporte (mesa técnica de revisión de normativas sobre las formas de contratación).

4. A modo de conclusión

Se puede decir que tanto el crecimiento económico como los factores institucionales han contribuido en el incremento de la formalización en Colombia de 2009 a 2013. Entre los factores institucionales, el apoyo financiero y no financiero a los microempresarios, a través de la creación del Sistema Nacional de Mipymes, y los incentivos tributarios y parafiscales, a través del programa "Colombia se formaliza", han jugado un rol central.

Es importante, entonces, destacar el esfuerzo colombiano por asignar mayores recursos al proceso de formalización empresarial. Entre 2008 y 2011, los recursos del Sistema Nacional de Mipyme se incrementaron en 44,7%, y pasaron de 10,2 a 14,7 billones de pesos. La mayor parte de estos recursos se utilizó en la provisión de líneas y garantías de crédito¹⁹.

No obstante, es claro que el alcance de este comportamiento, tanto por el crecimiento como por el fortalecimiento institucional aplicado, enfrenta límites en su eficacia, producto de la heterogeneidad de la estructura productiva y del mercado de trabajo que exhibe la economía colombiana.

Aun con un crecimiento relativamente alto de la economía como el registrado en los años estudiados, los resultados en materia de creación de empleos formales no pudieron ser mejores, debido a que la economía colombiana tiende a concentrar los mejores resultados en materia productiva en sectores que generan pocos empleos. Abordar esta característica es crucial para aspirar a mayores y mejores resultados en la reducción del empleo informal en el futuro.

Se hace necesario, también, concertar, a través de un diálogo social tripartito en el seno de la Comisión Permanente para la Concertación de Políticas Laborales y Salariales, las acciones que deberán ser desarrolladas en los próximos años, que permitan dar consistencia a los avances que se han obtenido, y fortalecer los temas aún pendientes, con el fin de acelerar el proceso de formalización laboral.



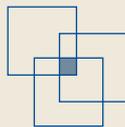
¹⁹ Isaza (2014).



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe